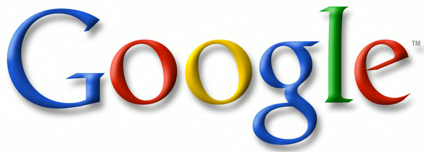


This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

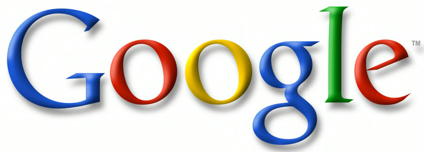
Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at http://books.google.com/



A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.
+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.
+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.
+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`



FOR TX



HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

Switzerland

Tonate
2239

June 22 37

LES

ASSURANCES OUVRIÈRES OBLIGATOIRES

ET

LEUR ROLE SOCIAL

THÈSE DE DOCTORAT

PRÉSENTÉE A LA

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

PAR

ARTHUR BOVET
Licencié en droit

« Versicherung bedeutet den Frieden. »
L. Forrer.

« L'obligation se justifie lorsqu'un intérêt supérieur l'exige. »
Numa Droz.

Berne
Imprimerie Stæmpfli & Cie
1901

La Faculté de Droit autorise l'impression de la présente thèse, sans prétendre par là émettre d'opinion sur les propositions qui y sont énoncées.

GENÈVE, le 13 décembre 1900.

Le doyen,

ALFRED MARTIN.

FOR TX 57828

?/10/20

TABLE DES MATIÈRES

IIe Partie

Les lois actuelles d'assurance obligatoire.

Chapitre I. L'Allemagne.

Chapitre VI. La Suisse.

IIIe PARTIE

Les assurances ouvrières et l'obligation à l'assurance.

Chapitre I. De l'assurance ouvrière.

Chapitre II. Du rôle de l'Etat.

Chapitre III. De l'obligation à l'assurance.

IVe Partie

L'assurance obligatoire appliquée.

Chapitre I. Généralités.

Chapitre II. L'assurance contre les accidents.

Chapitre IV. L'assurance contre les infirmités et la vieillesse.

Ve Partie

Du rôle social de l'assurance obligatoire.



INTRODUCTION

La question de l'assurance obligatoire qui constitue l'objet de la présente étude est d'actualité comme peu d'autres du même domaine; dans tous les pays, dans toutes les classes, elle préoccupe des hommes de cœur et de savoir. Le caractère si fécond et si généreux de l'idée lui a déjà, en dépit de sa nouveauté, rallié bien des adeptes et c'est malheureusement son application, ardue s'il en est, qui rend difficile l'élaboration de lois en la matière.

En Suisse, un puissant courant d'opinion s'est manifesté par le vote constitutionnel de 1890 et le peuple, à la majorité de 190,800 voix, a demandé l'élaboration d'une loi sur les accidents et la maladie. Dix ans plus tard, le 20 mai 1900, il a refusé, à une majorité sensiblement égale, sa sanction au projet que les Chambres fédérales avaient voté à la presque unanimité de leurs membres. La solution ne lui agréait pas; cependant, en dépit du chiffre considérable des négatifs, la divergence d'opinions entre la nation et ses mandataires reposait plutôt sur une question de forme et elle était certes moins profonde que beaucoup ne se le sont imaginé.

Quoi qu'il en soit, l'article 34 bis de la Constitution fédérale réclame du législateur qu'il se mette à la tâche. Une solution s'impose et, pour être difficile, elle n'en est pas moins possible. Il est du droit et du devoir de chacun d'apporter tout son intérêt à l'œuvre commune et nous avons pensé que nous pourrions faire travail utile en soumettant la question à une étude consciencieuse et approfondie.

Un séjour prolongé à Berlin nous a permis d'utiliser toutes les richesses de la littérature allemande en ce domaine et de voir fonctionner l'institution dans le pays où elle est née. Nous n'avions pas de parti pris, aucune idée préconçue. De patientes et laborieuses recherches nous ont conduit dans une voie nettement affirmative et nous y avons ensuite marché hardiment, en nous efforçant de nous abstenir de toute considération politique et de toute phraséologie qui eût fait appel au sentiment ou à la passion; nous pouvons affirmer en toute sincérité que nos seuls guides ont été la Science et la Raison.

Le titre de notre ouvrage énonce en lui-même le but que nous nous sommes proposé: l'étude de l'assurance en tant qu'elle se rapporte aux contingences humaines et qu'elle est obligatoire, c'est-à-dire qu'une disposition légale ou réglementaire l'impose à toute la population ou à une classe déterminée de celle-ci. Le plan du travail comprend cinq parties.

En premier lieu, nous exposons le développement, dans l'histoire, du principe de l'obligation appliqué à l'assurance et nous passons en revue un grand nombre de pays en indiquant les derniers résultats du travail du législateur, afin d'imprimer le plus d'actualité possible à cet aperçu. Une seconde partie, consacrée à la législation actuelle, comporte notamment l'étude des lois allemandes qui ont subi déjà l'assaut de l'expérience et elle résume en outre succinctement les principes directeurs de la loi fédérale récemment rejetée par le suffrage universel.

Nous avons analysé, dans la partie suivante, le caractère et la raison d'être des assurances ouvrières, le rôle que doit remplir l'Etat dans leur organisation et leur administration, le droit qu'il possède d'obliger à l'assurance et l'utilité de cette obligation. Une esquisse de la forme pratique à donner à l'institution et l'examen rapide de son rôle social terminent ce travail.

Avant de clore cet avant-propos, nous tenons à exprimer notre sincère gratitude à tous ceux qui nous ont prodigué

leurs encouragements et spécialement à M. le Dr L. Forrer, directeur de l'Office central des transports internationaux par chemins de fer et à M. le Dr Zacher, conseiller intime et membre permanent de l'Office impérial des assurances à Berlin. C'est grâce à leurs lumières et à leurs précieux conseils que, malgré beaucoup de retards et d'obstacles, nous avons pu mener à bien cette étude dont le but est d'éveiller chez nos concitoyens l'intérêt pour l'assurance et d'apporter une modeste pierre à un édifice destiné à abriter les plus intéressants représentants de l'humanité, ceux qui travaillent et qui souffrent. Nos vœux seraient comblés, nos efforts amplement récompensés si nous avions réussi, pour notre faible part, à réaliser cet idéal.

Ire PARTIE

HISTOIRE DES ASSURANCES OUVRIÈRES OBLIGATOIRES

CHAPITRE I

L'ALLEMAGNE

1. Avant le XIXe siècle. — 2. Le XIXe siècle jusqu'au message impérial de 1881. — 3. Les lois sur l'extension de la responsabilité civile. — 4· Le message de 1881 et les lois d'assurance obligatoire.

L'Allemagne est le premier Etat qui ait su donner une solution pratique à la question de l'assurance obligatoire, présentée sous sa forme moderne. Le problème y a été de tous temps soumis à une étude serrée et approfondie, de la part des théoriciens autant que de celle des hommes d'Etat, et ces fécondes discussions ont hâté dans l'empire l'avènement de l'institution.

1. — L'obligation pour le travailleur d'entrer dans une société de secours mutuels et, pour celui qui l'emploie, de participer au paiement des cotisations, remonte en Allemagne au XIVe siècle.

Le droit ecclésiastique ne connaît que l'aumône, c'est-à-dire l'obligation morale de donner à ceux qui sont dans le besoin. Ce caractère facultatif de la charité s'est surtout manifesté dès la Réformation, Luther ayant réfuté avec la dernière énergie les idées communistes des pères de l'Eglise qui envisageaient la propriété privée cemme une entorse à la loi de Dieu.

Pour trouver un germe d'assurance et d'obligation, il faut étudier le droit germanique qui institue les Gildes ou corporations ouvrières, établissant en cela un contraste brutal avec l'individualisme des notions juridiques romaines. C'étaient essentiellement les travailleurs de l'industrie qui se rattachaient aux

Gildes, dont les statuts prévoyaient en première ligne une obligation mutuelle de s'entre-secourir. Les maîtres et les compagnons y étaient tenus de venir en aide aux camarades malades ou nécessiteux, corollaire naturel du droit au travail garanti en quelque mesure par l'organisation corporative.

Ces associations professionnelles, autonomes à l'origine, ont été transformées par le Landrecht prussien de 1794 en corporations obligatoires réglementées et contrôlées par l'Etat. Depuis la promulgation de ce code les fonds des caisses étaient alimentés par les primes obligatoires des compagnons et par les prestations des employeurs, dont la loi fixait le montant; en troisième ligne intervenait la caisse des pauvres de la commune. Les mêmes dispositions existaient d'ailleurs dans les autres Etats allemands et en Autriche.

En résumé, le caractéristique de l'assistance ouvrière — nous entendons cette expression dans son sens le plus large — a été en Allemagne, depuis Charlemagne jusqu'à notre siècle, une obligation pour les membres des corporations de se fournir mutuellement des secours en cas de besoin, et parallèlement à cette obligation, une assistance, d'abord de l'Eglise, puis de l'Etat.

2. — La proclamation, au commencement de notre siècle, des grands principes de la liberté de l'industrie et du commerce, eut en Allemagne aussi, quoique moins que partout ailleurs, sa répercussion sur l'organisation du travail et de ce fait sur le développement des caisses de secours et des institutions d'assistance. En Prusse, des édits promulgués successivement de 1807 à 1810 consomment la réforme. Les corporations disparaissent sous leur forme primitive et avec elles le droit au travail et l'obligation à l'assurance.

La liberté des caisses ne se réalisa toutefois que dans le plus petit nombre des Etats allemands; celles qui avaient existé jusque-là sur la base de l'obligation, se maintinrent presque partout. Il est vrai que l'édit qui prohiba en Prusse le « Zunftzwang », c'est-à-dire l'obligation de faire partie d'une corporation, supprima par cela même, pour les ouvriers n'appartenant pas à une association corporative, la nécessité de payer des primes. Il en résulta un puissant accroissement de charges pour

les communes qui étaient tenues de prendre elles-mêmes soin de leurs pauvres.

Une loi de janvier 1845 vint porter remède à la situation. Elle ne rétablit pas l'obligation légale d'appartenir à une corporation, mais permit l'existence d'associations semblables, dans le but d'encourager la constitution de caisses de secours et d'épargne. La loi autorisa enfin les communes à décréter par statuts locaux une *obligation* de payer des primes (Beitragspflicht) à la caisse d'un endroit, pour tous les ouvriers occupés audit lieu.

La réaction contre la liberté du travail complète et sans limites augmentait cependant dans des proportions toujours croissantes. La loi de 1845 fut abrogée et remplacée par une nouvelle du 9 février 1849. La création de nouvelles corporations était autorisée, toutefois sans que l'affiliation pût être imposée ; les communes obtenaient seulement le droit d'édicter par statuts locaux l'obligation pour les chefs d'entreprise de payer des primes aux caisses de secours des ouvriers jusqu'à concurrence de la moitié de la contribution de ces derniers. Les patrons (Handwerksmeister) étaient soumis à cette charge en compensation des entraves à la liberté du travail qui avaient été édictées et dont ils ne pouvaient que profiter.

Une loi du 3 avril 1854 fit encore un pas de plus en permettant aux autorités supérieures et aux communes d'astreindre par statuts locaux les ouvriers eux-mêmes à constituer des caisses de secours et à s'y rattacher. Toutes ces caisses obtenaient la personnalité civile et tombaient sous la surveillance des municipalités. Enfin, premier vestige de la participation de l'Etat aux frais de l'assurance, le gouvernement pouvait imposer aux communes le paiement de la moitié des frais occasionnés par la gestion. Ces caisses visaient en général la maladie ou le décès ou l'une seulement de ces deux branches ; elles assuraient aussi parfois les ouvriers contre la vieillesse et les infirmités et servaient des pensions aux veuves et orphelins des ouvriers décédés. A la fin de 1876, 5239 de ces caisses obligatoires existaient sur le territoire du royaume de Prusse, comprenant un total de 869,204 membres, résultat très appréciable des nouvelles dispositions législatives.

C'était une première sorte de caisse de secours obligatoire.

Une loi prussienne sur les mines du 10 avril 1854, modifiée elle-même par une loi du 24 juin 1865, sanctionna, pour les ouvriers des mines, l'obligation de constituer des caisses de secours et d'en faire partie. L'intervention de la loi était encore plus directe ici, car elle astreignait les chefs d'entreprise à des prestations qui devaient être au minimum du 50 % de celles des ouvriers. En 1873, il y avait dans le royaume 91 associations minières (Knappschaftsvereine) avec 235,000 membres. Les dispositions de cette loi furent admises dans plusieurs autres Etats allemands.

Nous rencontrons une troisième catégorie de caisses obligatoires dans celles des employés de chemins de fer créées soit par l'initiative même de ces derniers, soit avec la participation des administrations, soit enfin par décision du gouvernement.

Un ordre de cabinet du 31 août 1859 prescrit pour les chemins de fer d'Etat de Prusse la constitution de caisses de secours contre la maladie, le décès et l'invalidité, fixant les prestations de l'Etat à la moitié des primes des ouvriers. A la fin de 1874, 40,000 employés des chemins de fer nationaux et 26,800 de ceux des compagnies privées étaient assurés.

Dans les autres Etats allemands, même après l'introduction de la liberté d'industrie, un nombre relativement considérable de caisses de corporations continuèrent à subsister. On y avait maintenu en général l'obligation pour les travailleurs de faire partie d'une caisse de secours (Kassenzwang), mais, à part Oldenbourg, ces Etats ne connaissaient pas le système pratiqué en Prusse des caisses obligatoires (Zwangskassen). L'assurance était imposée pour le cas de maladie dans presque tous les pays du Nord : les Etats de la Thuringe, le duché de Brunswick, les deux Mecklembourg et la ville libre de Hambourg. Il en était encore de même en Saxe où une loi du 23 juin 1868 va jusqu'à prescrire la création de caisses obligatoires pour ceux qui ne s'étaient pas volontairement assurés, ainsi que pour le cas où les indemnités de la caisse libre étaient insuffisantes.

Dans les Etats du sud de l'Allemagne, il s'agissait pour ainsi dire d'une assurance obligatoire par la commune qui était tenue de servir des indemnités aux ouvriers malades résidant

sur son territoire, mais obtenait en compensation le droit de prélever un impôt spécial sur ces derniers ; il en était ainsi surtout en Bavière, en Wurtemberg et dans le grand-duché de Bade.

Cependant, de toutes parts se manifestait un désir d'unifier les lois régissant les caisses de secours, et le code industriel de 1869 vint réaliser ce vœu en proclamant le système de l'obligation à l'assurance avec choix libre de la caisse. Le système prussien des Zwangskassen était donc abandonné ou plutôt n'était maintenu qu'à titre subsidiaire pour le cas où les ouvriers n'entraient pas d'eux-mêmes dans une caisse privée.

Les lois impériales des 7 et 8 avril 1876 sur les sociétés de secours mutuels ont confirmé ce principe de l'obligation à l'assurance avec choix libre de la caisse. Celle-ci ne servait des indemnités qu'en cas de maladie et de décès. Ces nouvelles dispositions qui maintenaient la prérogative des autorités communales de provoquer, par voie statutaire, l'obligation de faire partie de caisses d'assurances contre la maladie, retirèrent ce même droit aux autorités supérieures.

De grands progrès avaient été faits et cependant la moitié à peine des personnes auxquelles l'assurance maladie eût pu s'appliquer, était affiliée à une caisse. Un nombre restreint de communes firent usage du droit de créer des caisses obligatoires ; à la fin de 1880, il y en avait 298, dont 278 dans le royaume de Prusse qui avait encore, il est vrai, 4342 anciennes caisses obligatoires avec plus de 700,000 membres.

En résumé, l'empire allemand possédait, avant l'avènement de l'assurance obligatoire, trois espèces principales de caisses de secours mutuels : 1° caisses créées par les communes (Städtische Zwangskassen), où les cotisations étaient égales pour tous ; 2° caisses de fabriques, fondées par les patrons ; 3° caisses des syndicats professionnels (Gewerksvereine), imitées des caisses des Trade-Unions anglaises, sans toutefois comprendre l'assurance contre le chômage.

3. — Parallèlement à leurs études sur la question des assurances, les Allemands, les premiers, ont cherché à apporter un tempérament à la situation des travailleurs victimes d'accidents, sans quitter le domaine strictement juridique. Ils se sont efforcés

de se dégager seulement du droit commun, c'est-à-dire du droit privé pur, afin d'admettre des principes juridiques plus larges et plus équitables.

En 1838 fut promulguée la première loi prussienne en la matière: elle prévoyait une extension de la responsabilité civile pour les entreprises de chemins de fer; la responsabilité de la compagnie était présumée si elle ne prouvait le cas de force majeure ou la faute personnelle de la victime. L'exemple de la Prusse fut suivi, pour ce qui concernait les chemins de fer, par différents Etats allemands et le code de commerce de l'empire étendit plus tard, pour le transport sur mer, la responsabilité civile des armateurs et des propriétaires de vaisseaux.

Le 7 juin 1871 est promulguée une loi générale d'extension de la responsabilité civile des employeurs; c'est la loi sur « la responsabilité en cas d'accidents graves ou mortels causés par les chemins de fer, ou survenant dans les mines, usines et fabriques ». Les exploitations de chemins de fer étaient, aux termes du § 1, responsables des accidents, selon les mêmes normes que celles qu'avait tracées précédemment la loi de 1838. Les autres entreprises visées par la loi, soit les mines, carrières ou fabriques n'étaient responsables que lorsque la victime avait fait la preuve de la faute de l'exploitant ou de l'un de ses employés; le patron ne pouvait donc pas, dans ce dernier cas, dégager sa responsabilité en prétextant qu'il n'avait pas commis de faute dans le choix de ses employés (culpa in eligendo). Le fardeau de la preuve restait, sauf pour les accidents de chemins de fer, à la charge de la victime ou de sa famille.

Bien que les dispositions de cette loi fussent sensiblement plus larges que celles de la loi de 1838, elles laissaient en dehors de leur sphère d'action une foule de branches d'industries, en particulier les entreprises de construction et de navigation, ainsi que les exploitations agricoles et forestières.

4. — Le tableau qu'offraient en 1880 les diverses institutions de secours d'Allemagne, était on ne peut plus bariolé.

Ici des caisses obligatoires, là des caisses libres; ici une administration régionale, là une organisation par métiers; certaines caisses n'avaient en vue que les cas de maladies et de décès, tandis que d'autres connaissaient en outre l'assurance

contre la vieillesse et l'invalidité, l'assistance des veuves et orphelins, et que quelques-unes prévoyaient même des secours pour tous les risques pouvant frapper l'individu. Les divergences dans la quotité des primes à verser, dans la participation du patron à ces versements, dans les indemnités que servaient les caisses et enfin dans les droits de gestion qui y étaient accordés aux ouvriers, étaient infinies. Une législation centralisée pour tout l'empire, des dispositions unifiant les principes, à la base des caisses de secours et de leur méthode d'application, s'imposaient donc à tout prix. Cette nécessité était d'autant plus impérieuse que les lois sur la responsabilité civile ne donnaient pas ce que l'on avait attendu d'elles.

Des opinions diverses se firent jour. Les uns proposaient une extension des lois sur la responsabilité civile ; les patrons eussent été tenus de servir une indemnité dans tous les cas où il n'y avait pas volonté coupable de la victime, et on leur eût laissé le soin de s'assurer facultativement pour prévenir les aléas qu'eût entraînés la mise en vigueur de ces dispositions ; le fardeau de la preuve aurait été, pour tout accident, à la charge de l'entrepreneur et non plus seulement pour ceux qui surviennent au service des compagnies de chemins de fer, comme le prévoyait la loi de 1871. D'autres désiraient une loi réorganisant les caisses de secours, et enfin les plus avancés émirent l'idée d'une assurance obligatoire reposant sur les fondements du droit public. C'est aussi à cette dernière opinion que le gouvernement impérial finit par se rattacher. Un but politique d'ailleurs, plus qu'un but social, le pressait de choisir cette voie: le 21 octobre 1878 avait été votée la loi de répression contre les menées socialistes, et il s'agissait de montrer aux classes ouvrières que, si l'Etat avait la main lourde pour endiguer les agissements subversifs de ceux qui voulaient s'insurger contre l'autorité de la monarchie, il savait aussi prendre soin des travailleurs tombés dans l'indigence par une cause indépendante de leur volonté.

Le 8 mars 1881, le gouvernement déposa devant la chambre impériale un projet de loi d'assurance contre les accidents. Le Reichstag se déclara d'accord avec le principe de l'obligation, mais ne voulut pas entendre parler du subside de l'empire et

demanda que l'institution centrale fût remplacée par des établissements particuliers à chaque Etat.

Le gouvernement n'adopta pas tels quels les changements réclamés par le Reichstag, mais continua l'étude de la question. Le 17 novembre de la même année, l'assemblée législative fut ouverte par un message de l'empereur donnant d'une façon tranchée, nette, les directives des grandes réformes auxquelles désirait procéder le gouvernement. Ce message respire l'esprit puissant de Bismarck ; le style lui-même est empreint de cette force, de cette clarté qui caractérisaient tous les actes du chancelier défunt. En voici la traduction officielle donnée par le Bureau impérial des assurances à Berlin.

« Nous considérons qu'il est de notre devoir impérial de demander de nouveau au Reichstag de prendre à cœur le bien des ouvriers et nous pourrions regarder avec une satisfaction bien plus complète toutes les œuvres que notre gouvernement a pu réaliser avec l'aide de Dieu, si nous pouvions acquérir la certitude que nous laisserions après nous, à la patrie, une garantie nouvelle et durable, qui assurerait la paix intérieure et donnerait à ceux qui souffrent l'assistanee à laquelle ils ont *droit*. Dans les efforts que nous dirigeons à cet effet, nous sommes certains de l'assentiment de tous les gouvernements confédérés et nous comptons sur l'appui du Reichstag, sans distinction aucune des partis. C'est dans ce sens qu'un projet de loi sur l'*assurance des ouvriers contre les accidents du travail* est en préparation. Le projet sera complété par un autre projet de loi dont le but sera d'organiser d'une façon uniforme les *caisses de secours en cas de maladie*. Mais ceux-là aussi que *l'âge* ou *l'invalidité* ont rendus incapables de pourvoir au gain quotidien, ont droit à plus de sollicitude que ne leur en a accordé jusqu'ici la société. Trouver les véritables voies et moyens pour rendre cette sollicitude effective est une tâche difficile, il est vrai, mais essentielle de tout Etat qui est fondé sur les bases morales d'une vie publique chrétienne. C'est par une union étroite avec les forces réelles de cette vie et par l'organisation de ces forces, sous la forme d'*associations corporatives*, placées sous la protection de l'Etat et jouissant de sa sollicitude, qu'il sera possible, nous

l'espérons, de remplir une tâche à laquelle le seul pouvoir de l'Etat ne pourrait satisfaire dans la même mesure. »

Le chemin était jalonné, grand, large, plein de promesses. L'architecte en avait tracé les plans, il restait à l'entrepreneur à exécuter la tâche. Le ministère et le Reichstag s'y mirent avec ardeur et le ministre d'Etat Bötticher employa toute son énergie et toute son éloquence pour défendre les projets devant la Chambre impériale. Les socialistes chrétiens, avec le pasteur Stœcker, et les socialistes de la chaire, dirigés par le professeur Adolphe Wagner, appuyèrent vigoureusement les intentions gouvernementales; Albert Schäffle, en outre, apporta toute son autorité d'économiste éprouvé en faveur de la cause.

Le 8 mai 1882, un projet nouveau est déposé devant le Reichstag, visant les accidents et la maladie. La partie concernant cette dernière branche est seule adoptée et devient la loi du 15 juin 1883 qui entre en vigueur le 1er décembre 1884; le premier pas était fait. Le projet de loi sur les accidents du travail remplaçait l'établissement impérial prévu dans le premier projet par l'organisation en corporations professionnelles; il adoptait, en outre, le système de la répartition des dépenses annuelles réelles à la place de l'accumulation des capitaux destinés à couvrir les rentes. Il est modifié et présenté à nouveau au Reichstag, qui l'adopte le 6 juillet 1884: les subventions de l'Etat étaient remplacées par une garantie impériale subsidiaire. Le 1er octobre 1885 la loi entre en vigueur.

Il restait la branche vieillesse et invalidité: le projet, présenté le 14 juillet 1888, est voté, à une majorité de 20 voix seulement, et prend force de loi le 22 juin 1889; l'entrée en vigueur fut fixée au 1er janvier 1891.

L'œuvre tracée dans le message de 1881 était achevée; il ne restait plus qu'à mettre en pratique les dispositions qu'avaient édictées le législateur. Cependant, ceux qui avaient travaillé à ces diverses lois ne se faisaient pas d'illusions; ils n'avaient jamais cru à leur perfection et, profitant des expériences faites, ils mirent, sans tarder, la main à l'œuvre, soumettant à de nombreuses modifications leurs décisions premières.

Les principales lois nouvelles se rattachant à l'assurance obligatoire sont:

1° la loi du 28 mai 1885 sur l'extension de l'assurance contre les accidents et les maladies;

2° la loi du 5 mai 1886 sur l'assurance contre les accidents et les maladies des personnes employées dans les exploitations agricoles et forestières;

3° les lois des 11 et 13 juillet 1887 sur l'assurance contre les accidents des marins et des ouvriers de l'industrie du bâtiment;

4° la loi du 10 avril 1892 modifiant l'assurance contre la maladie; elle en a supprimé maints inconvénients et surtout a réglé les rapports entre les caisses et les associations professionnelles créées contre les accidents, ainsi que ceux de ces caisses avec les établissements d'assurance contre l'invalidité et la vieillesse;

5° la loi du 13 juillet 1899 revisant la loi de 1889 sur l'assurance contre l'invalidité.

En mai 1900, le Reichstag a adopté une loi nouvelle sur les accidents, qui a étendu le cercle de l'assurance et a entraîné diverses améliorations administratives. Le 12 janvier de cette même année, il avait accepté, à une forte majorité, la résolution du député de Stumm invitant le gouvernement à élaborer une loi de prévoyance au bénéfice des veuves et des orphelins; les socialistes eux-mêmes, qui s'étaient opposés jadis aux projets de Bismarck, se rallièrent à l'idée, de même qu'ils avaient donné leurs voix à la loi de 1899 sur l'invalidité et qu'ils adoptèrent ensuite les modifications de la loi sur les accidents.

On a, à diverses reprises, cherché à simplifier les institutions de l'assurance allemande, et notamment à unifier l'organisation des trois branches existantes, mais on n'a pas su jusqu'ici arriver à un résultat satisfaisant.

Avant de clore ce chapitre, nous avons encore à mentionner un essai d'assurance contre le chômage qu'a entrepris la ville de Cologne. Le fonctionnement en a commencé dès avril 1896, mais l'obligation n'est pas prévue, car les communes n'ont pas, en Allemagne, la faculté d'imposer l'assurance à certaines catégories de la population. Les statuts de la caisse donnent le droit d'y entrer à tous les ouvriers âgés d'au moins 18 ans, habitant Cologne depuis un minimum de 2 ans, s'ils ne sont pas frappés

d'une incapacité permanente de travail. Les frais de l'assurance sont répartis sur les assurés: 25 pfennigs par semaine; sur les membres honoraires: 5 marcs comme minimum annuel; sur les patrons: prestation unique d'au moins 300 marcs; et enfin sur la ville de Cologne.

Pendant la deuxième année de gestion de cette assurance, soit du 1er avril 1897 au 31 mars 1898, le nombre des assurés était de 324, mais 236 seulement s'acquittèrent de leurs cotisations en temps voulu et eurent ainsi droit aux prestations de la caisse; 151 membres recoururent aux indemnités de l'assurance. Durant ce même exercice, 455 membres honoraires s'inscrivirent, payant ensemble 4634 marcs.

CHAPITRE II

L'AUTRICHE-HONGRIE

Section I.

L'Autriche.

1. Avant la loi industrielle de 1859. — 2. De 1859 à l'avènement de l'assurance obligatoire. — 3. Les lois d'assurance obligatoire.

1. — En Autriche, la législation sur la mutualité ouvrière et sur les secours à fournir aux travailleurs a été de tout temps assez semblable à celle qui était parallèlement en vigueur dans l'empire allemand. Jusqu'en 1859 on ne s'y préoccupa que des ouvriers de l'industrie, laissant les autres presque complètement à la charge de l'assistance publique et privée; il en fut ainsi notamment des journaliers, des domestiques et de la grande masse des personnes occupées à l'agriculture.

En 1527, l'empereur Ferdinand Ier avait officiellement reconnu les corporations (Gesellenladen) dont la fortune avait pour but d'accorder des secours aux membres malades ou tombés dans la misère. Une loi de Charles VI supprima ces corporations en 1739, autorisant toutefois les compagnons à se réunir à des dates fixes pour le paiement de sommes destinées à ceux d'entre eux qui tomberaient dans la misère ou seraient frappés de ma-

ladie; ces primes, nommées « Gesellenauflagegeld », variaient pour chaque ouvrier de 4 à 7 kreutzer par mois. L'Etat se bornait à un rôle de surveillance et veillait en particulier à ce que la fortune des corporations ne fût pas employée à d'autres usages qu'à ceux auxquels elle était destinée. En 1837, un décret est à signaler qui enjoint aux industriels d'avoir à prendre soin de leurs ouvriers malades durant quatre semaines au moins. Les caisses libres avaient pris en même temps un développement assez réjouissant que, malheureusement, la loi de 1852 sur les associations vint entraver considérablement en réclamant un cautionnement très élevé de leur part.

2. — Le 20 décembre 1859 est promulgué un code industriel qui, mal conçu et mal rédigé, entraîna dans son application de nombreux inconvénients. Il prévoyait notamment la constitution de deux sortes de caisses qui devaient fonctionner parallèlement et ne précisait pas suffisamment les diverses catégories d'ouvriers qui se rattachaient aux unes et celles qui se rattachaient aux autres. Toute grande exploitation industrielle occupant plus de 20 ouvriers pouvait être tenue d'organiser une caisse de fabrique spéciale contre la maladie et les accidents, bien qu'il lui fût d'ordinaire loisible d'entrer dans une caisse déjà existante. En second lieu venaient les caisses des syndicats professionnels dans lesquelles les prestations exigées des ouvriers ne dépassaient pas le 3 % du salaire, tandis que les patrons pouvaient être appelés à payer des primes s'élevant jusqu'à la moitié de celles de leurs ouvriers.

Cette situation embrouillée paralysait le développement normal des caisses de secours et les dispositions de la loi de 1852 sur les associations la rendaient plus difficile encore; une Novelle de 1867 vint heureusement abroger les principes émis par cette dernière législation. Malgré cela, il ne se fondait toujours qu'un nombre restreint de caisses, en dépit de l'obligation prévue dans la loi de 1859, et les secours accordés étaient, dans la généralité des cas, très insuffisants.

Deux lois nouvelles furent successivement promulguées, en 1883 et en 1885, pour essayer de porter remède à la situation, en accentuant le principe de l'obligation. La loi de 1883 rendait les caisses de corporations obligatoires contre la maladie, et la

disposition de la loi de 1859 était maintenue, qui fixait pour les ouvriers une prestation maximum de 3 % de leur salaire, et pour les patrons, une prime de la moitié de celle que versaient ceux qu'ils occupaient.

La loi de 1885, elle, astreint les patrons ne faisant partie d'aucun syndicat, à créer une caisse de maladie spéciale pour leur fabrique ou à entrer dans une caisse corporative; les ouvriers sont tenus de payer une part des primes. Les caisses de secours, surtout les caisses de fabriques, prirent un essor considérable à la suite de la promulgation de ces lois, en grande partie aussi à la suite d'un arrêt de la cour administrative de justice décidant que les dispositions de la loi de 1883 étaient applicables aussi aux caisses de fabriques.

Les caisses mutuelles libres (freie Vereinskassen) prirent, de leur côté, un développement puissant, en dépit de tous les obstacles que l'on mit à leur expansion. De nombreux fabricants dissolvent leurs caisses de fabrique pour y entrer avec leurs ouvriers et on comptait, au 1er janvier 1888, 40 de ces sociétés de secours en cas de maladie et d'invalidité avec un total de 36,200 membres. Cependant, une loi spéciale réglant la situation juridique de ces sociétés était nécessaire; elle fut édictée le 16 juillet 1892.

En résumé, dans les temps qui ont précédé l'introduction de l'assurance obligatoire en Autriche, il existait pour la maladie des caisses de fabriques ou des caisses mutuelles libres, et enfin des caisses de corporations dont l'importance allait, il est vrai, en diminuant chaque jour.

Quant à l'assurance accidents, la loi s'en était toujours fort peu souciée et l'initiative privée des patrons ne se signale pas dans ce domaine. Quelques établissements furent créés, mais les rapports des inspecteurs constatent tous qu'ils n'embrassent qu'une très faible partie des entreprises, laissant en particulier de côté les industries dangereuses comme celles du fer et des machines. Citons cependant la loi du 5 mars 1869 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer qui, imitée du droit prussien de 1838, rend la compagnie responsable aussi longtemps qu'elle n'a pas prouvé la faute majeure ou la faute personnelle de la victime. Le 16 décembre 1880, un projet de loi,

semblable à celui qu'avait adopté le Parlement allemand en 1871, est déposé, mais il est retiré pour faire place à l'assurance obligatoire.

En Autriche donc, la responsabilité civile des employeurs, à l'exception de celle des entreprises de chemins de fer, a toujours été celle du droit commun, soit celle du code civil de 1811 qui énonce que le chef d'entreprise est responsable des accidents arrivés par sa faute envers ses ouvriers et *envers toute autre personne;* il n'est responsable des fautes de ses subordonnés que s'il a commis une culpa in eligendo. Sous l'empire de ce code, la victime d'un accident n'était indemnisée, disent les statistiques, que dans le 5% seulement du nombre total des cas.

3. — En fin de compte, dans le domaine de la maladie, comme dans celui des accidents, la situation n'était pas tenable, et une solution radicale devait intervenir. Le gouvernement prit courageusement le parti de marcher dans la voie tracée par l'Allemagne et fit élaborer des projets d'assurance obligatoire; ce furent la loi sur les accidents du 28 décembre 1887, complétée par une Novelle du 20 juillet 1894, et la loi sur la maladie du 30 mars 1888 et modifiée déjà le 4 avril 1889.

Après avoir suivi l'exemple de l'Allemagne dans le domaine de la maladie et des accidents, l'Autriche résolut d'étudier également la question de l'invalidité et de la vieillesse, après que le Reichstag allemand eut voté en 1889 la loi mentionnée plus haut. L'assurance contre la maladie ne prend, en effet, soin que des maladies passagères, non des infirmités permanentes, et l'assurance contre les accidents n'accorde pas de secours en cas de maladies professionnelles ou d'infirmités autres que celles résultant des accidents du travail; une assurance contre l'invalidité s'impose donc et parallèlement à elle une assurance contre la vieillesse. La loi minière du 28 juillet 1889 (Bruderladengesetz) prévoit déjà l'assurance invalidité pour les ouvriers mineurs; le § 4 énonce que ces derniers ont droit à une rente s'ils ont été rendus incapables de travailler d'une façon durable à la suite de maladie, de vieillesse ou d'accidents professionnels.

De nombreuses propositions de députés ont été faites à l'effet d'introduire une assurance générale dans ce domaine et il est significatif de voir le Landtag du royaume de Bohême adopter

à l'unanimité, en avril 1892, une résolution réclamant du gouvernement un projet d'assurance obligatoire contre l'invalidité et la vieillesse; ce vote témoigne suffisamment des heureux effets que l'assurance maladie et accidents a eus en Autriche. Le 9 mai 1895, le ministre de l'intérieur, M. de Bacquehem, annonça officiellement que la question était soumise à une étude sérieuse dans les bureaux du ministère.

Citons un des derniers projets présentés, celui du député Ebenloch, qui le fit paraître en juin 1895: l'assurance serait obligatoire, mais se limiterait à la vieillesse et ne comprendrait que les ouvriers de l'industrie. Le versement de la rente commencerait au plus tard à l'âge de 60 ans et le 70 % des primes serait à la charge des employeurs, tandis que les assurés n'auraient que le 10 % à payer et que les 20 derniers pour cent retomberaient sur le budget de l'Etat. Le 19 janvier 1899 enfin, M. Neunteufl a déposé à la Chambre des députés une motion en vue de la création d'une assurance générale contre la vieillesse et l'invalidité.

Cette dernière classe d'assurance obligatoire fait donc son chemin en Autriche, et il est probable que, sous peu, ce pays aura complété, à l'instar de l'Allemagne, son système d'assurances. La nouvelle loi allemande de juillet 1899 pourra donner aux auteurs du projet autrichien d'utiles bases pour la confection de leur œuvre et ils ne tomberont pas dans les errements que le législateur allemand de 1889 n'avait pu éviter, la question n'ayant pas, jusqu'alors, trouvé d'application pratique.

Section II.

La Hongrie.

L'histoire des caisses de secours et des sociétés d'assurances en Hongrie se confond, au moins jusqu'au rétablissement en 1867 de sa constitution indépendante, assez intimément avec celle de l'assurance autrichienne. Cependant l'esprit particulariste des Hongrois aboutit en 1872 à la promulgation d'une loi supprimant les corporations rendues obligatoires par les prescriptions de 1859; les caisses de maladie dépendant de ces cor-

porations disparurent naturellement avec elles. Comme compensation, la loi pose seulement les principes suivants, qui d'ailleurs ne trouvèrent aucune application pratique : les apprentis (Lehrlinge) vivant dans la maison de leur patron, seront soignés par lui en cas de maladie, et de plus chaque règlement de fabrique déterminera de quelle façon l'employeur compte prendre soin de ses ouvriers qui tomberaient malades ou qui seraient victimes d'accidents.

Le code industriel de 1884 revient en arrière en autorisant la reconstitution des syndicats obligatoires et en leur donnant le droit de décréter la création de caisses de maladie, obligatoires pour les membres de la corporation. Ce code avait donc déjà en vue l'assurance obligatoire des ouvriers contre la maladie, mais un petit nombre de corporations de métiers seulement créèrent des caisses de secours en exécution de ces dispositions. Seule, la position des ouvriers mineurs s'améliora dans une certaine mesure, grâce aux caisses particulières (Bruderladen) dont les lois minières prévoyaient la constitution.

La situation était donc encore moins favorable en Hongrie qu'en Autriche lorsque, le 14 avril 1891, l'assurance obligatoire contre la maladie fut votée, englobant dans sa sphère tous les ouvriers de l'industrie.

L'assurance obligatoire contre les accidents n'est pas encore un fait accompli, mais une loi de protection pour les ouvriers, promulguée en 1893, a préparé le terrain pour l'entrée en vigueur de la nouvelle assurance. Les patrons ne sont pas soumis en Hongrie à une responsabilité spéciale et le droit commun seul y est en vigueur. Une exception est faite pour les entreprises de chemins de fer, dont la responsabilité civile est étendue par une loi de 1874 ; la preuve incombe à l'entreprise qui n'est libérée que si elle prouve la force majeure, la faute d'un tiers ou la faute de la victime.

Le projet gouvernemental d'assurance obligatoire contre les accidents qui n'avait pu être voté en 1893, en même temps que la loi protectrice, a été remis récemment à l'étude et sa réalisation pratique n'est plus aujourd'hui qu'une affaire de temps.

CHAPITRE III

LA FRANCE

En France, l'assistance publique fut entreprise d'abord par l'Eglise, mais elle tomba toujours plus en décadence jusqu'en 1561, où l'Ordonnance du Moulins lui substitua une assistance organisée par l'Etat. Ces mêmes principes restèrent en vigueur jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle.

§ 1. De la Révolution au milieu du siècle. — Les idées de liberté que la Révolution avait mises au grand jour marquèrent de leur sceau, durant tout le 19[e] siècle, les lois d'assurances ouvrières ; l'individualisme exagéré des économistes français empêcha toute intervention de l'Etat et laissa longtemps le champ absolument libre à l'initiative privée. La Révolution avait supprimé toutes les anciennes corporations et les caisses en dépendant avaient été anéanties du même coup. Pour ne pas rester cependant sans secours en cas de maladies ou d'infirmités ou lorsque la vieillesse les aurait atteints, les ouvriers fondèrent des sociétés mutuelles dont le nombre augmenta rapidement et atteignit le chiffre de 2056 en 1847. En 1848 se fit sentir un courant de réaction contre l'individualisme exclusif qui avait régné jusqu'alors et le gouvernement français annonça le rachat prochain par l'Etat de toutes les compagnies d'assurances ; bulle de savon qui éclata peu après avoir été formée.

§ 2. 1850-1894.

1. Sociétés de secours mutuels. — 2. Institutions administrées par l'Etat: *a.* la caisse nationale des retraites pour la vieillesse; *b.* la caisse nationale d'assurances en cas de décès et en cas d'accidents.

Les sociétés de secours mutuels ne donnaient pas les résultats attendus ; leur base financière notamment était souvent fausse et nombreuses furent celles qui firent banqueroute. Quant aux compagnies par actions, elles n'ont pas essayé, à l'instar des compagnies anglaises, de mettre en pratique l'assurance ouvrière. L'assurance obligatoire par l'Etat pour tous les risques

mauvais de l'existence fut proposée en 1849 et en 1851 au sein de l'assemblée nationale française, mais celle-ci repoussa les diverses motions. En 1857, Louis Napoléon Bonaparte projeta la création d'une caisse obligatoire des assurances agricoles sous la garantie du gouvernement ; le Conseil d'Etat mit son veto à la proposition.

Cependant, déjà depuis 1850, le gouvernement et le parlement français s'étaient émus de la situation et ils avaient élaboré des lois ayant pour but, d'une part, de régler l'organisation des sociétés mutuelles et, d'autre part, de compléter l'assurance privée par des caisses dépendant de l'Etat.

1. — La première loi fixant les bases de l'organisation des sociétés de secours mutuels date du 15 juillet 1850 et fut complétée par deux décrets de 1852 et 1856. La loi de 1850 crée, à côté des associations libres, la catégorie des sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique et accorde à ces dernières la personnalité juridique ; le décret de 1852 institue une troisième classe, à savoir celle des sociétés de secours mutuels approuvées qui reçoivent des secours financiers de l'Etat.

La France possédait, à la fin de 1895, 10,588 sociétés mutuelles avec un total de 1,599,000 assurés et un capital de 227 millions de francs. Comme il existe environ 12 millions d'ouvriers en France, il n'y en a donc pas $^1/_7$ qui soit assuré auprès de caisses mutuelles et 2 % seulement des membres de ces caisses ont droit à une pension de retraite en cas de vieillesse.

La dernière loi sur la question est du 1er avril 1898 ; elle cherche à donner un essor nouveau aux associations mutuelles en facilitant l'admission, surtout pour les femmes et les mineurs, et en augmentant les subventions de l'Etat. Malheureusement ces sociétés accordent trop de facilités aux assurés en échange des prestations qui leur sont réclamées et le système, qui ne repose pas sur des bases scientifiques solides, présente des rapports très étroits avec la charité. La loi de 1898 distingue les sociétés libres, les sociétés approuvées et les sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique.

Une loi du 21 mars 1884 donne en outre à tous les syndicats professionnels le droit de se constituer librement et de réclamer la capacité juridique ; ils ont ainsi la faculté de créer

des caisses de secours et d'assurance. S'ils se soumettent à la loi du 1er avril 1898, ils bénéficient des mêmes droits que les sociétés de secours mutuels approuvées, c'est-à-dire qu'ils jouissent des subsides de l'Etat. Au 1er juillet 1897, ces syndicats qui étaient au nombre de 5680 n'avaient cependant constitué que 330 caisses de maladie, 128 de chômage, 100 destinées à payer les frais de voyage aux ouvriers, 32 contre la vieillesse et 7 seulement contre les suites d'accidents.

2. — L'Etat a créé de son côté deux établissements d'assurance contre la vieillesse et contre le cas de décès et d'accidents.

a) La caisse nationale des retraites pour la vieillesse a été instituée par la loi du 18 juin 1850 qui fut modifiée et complétée par diverses autres lois dont la dernière réorganise, dans ses bases, l'institution et date du 20 juillet 1886.

Cette caisse avait été créée sous l'empire des idées de solidarité et d'égalité qui s'étaient manifestées lors de la révolution de 1848. Elle s'étend à la France entière et toute personne peut s'en faire recevoir ; elle est garantie par l'Etat et administrée par la caisse nationale des dépôts et consignations. Le maximum d'une rente ne peut dépasser 1200 francs et l'époque du paiement est à choisir entre l'âge de 50 et celui de 65 ans ; les retraites sont insaisissables jusqu'au montant de 360 francs. L'Etat supporte les frais d'administration et a la faculté de compléter les rentes jusqu'à ce qu'elles atteignent 360 francs. Au 31 décembre 1897, il y avait en tout 226,491 rentiers. Ils étaient 204,000 en 1896, et plus du 46 % étaient des femmes ; ils ont touché cette année-là 33,396,864 francs de rentes, ce qui donne une moyenne de 164 francs par rente, moyenne qui est inférieure à celle des pensions accordées par l'assurance allemande. Cette caisse est loin d'être utilisée uniquement par les ouvriers ; les petits bourgeois et les fonctionnaires composent un élément important de ses membres.

Des lois du 31 décembre 1895 et du 27 décembre 1896 cherchent, la première à augmenter le montant des rentes et, la seconde à placer en lieu sûr les capitaux des caisses créées par les employeurs au profit de leurs ouvriers, que les prestations de ceux-ci soient obligatoires ou non.

b) Une loi du 11 juillet 1868 charge en outre la caisse nationale des dépôts et consignations de l'administration d'une caisse d'assurance en cas de décès et en cas d'accidents. La première assurait au 31 décembre 1896 pour un total de 3 millions de francs de capitaux et elle a conclu en 1897 95 assurances individuelles et 67 assurances collectives comprenant 11,958 membres. La caisse accidents dont le titre officiel est « caisse d'assurance contre les accidents agricoles et industriels » enregistrait, durant la même période, 24,349 francs de dépenses et 221,803 francs de recettes dont 9255 provenant des primes ; elle n'est que d'un faible secours pour l'ouvrier, car la rente n'est accordée qu'en cas d'incapacité permanente de travail.

Ces deux dernières caisses montrent, plus encore que les autres institutions que nous avons passées en revue, que les bases sur lesquelles s'est fondée la législation française dans la seconde moitié du XIXe siècle sont absolument fausses et démodées. Les résultats sont navrants. Il existe en France 12 millions d'ouvriers travaillant contre salaire — nous comprenons ici les agriculteurs — et les chiffres de la statistique donnés plus haut frappent par le petit nombre de ceux qui jouissent des bienfaits de l'assurance. Il faut ajouter que les ouvriers assurés sont loin de l'être contre tous les risques et il ne s'agit très souvent que d'une classe de dangers, soit la maladie ou la vieillesse, soit plus rarement les accidents et l'invalidité. D'autre part, ceux précisément qui participent à l'assurance, n'appartiennent en général pas aux classes qui en auraient le besoin le plus urgent et bien rares sont ceux qui, en France, appartenant à ce que l'on appelle le quatrième Etat, sont affiliés à une caisse de prévoyance.

Ce peu de progrès qu'a à enregistrer la France dans le domaine des assurances ouvrières est surtout le résultat de la frayeur que le système de l'obligation a toujours causée au législateur. On a essayé de l'administration par les fonctionnaires publics, on a prodigué les subventions de l'Etat sans compter et, en dépit de tout, les résultats sont pitoyables. Tout cela provient de ce que l'on a oublié une vérité, à savoir que par lui-même l'homme est insouciant, et que si la loi elle-même ne l'oblige pas à s'assurer, c'est-à-dire à prendre soin de son

avenir et de celui de sa famille, on obtiendra fort peu de chose de son initiative personnelle.

§ 3. *Les dernières lois promulguées.*

1. Marins. — 2. Mineurs. — 3. Accidents. — 4. Vieillesse et invalidité. 5. Maladie. — 6. Chômage.

L'exemple de l'Allemagne et de l'Autriche, les travaux entrepris en Suisse et dans nombre d'autres Etats d'Europe semblent avoir eu une heureuse répercussion en France et l'on commence à s'y accoutumer au principe de l'obligation qui est partiellement admis dans diverses lois récemment votées.

1. — L'assurance contre l'invalidité des marins a été instituée par la loi du 13 mai 1791 qui a été elle-même modifiée par les lois du 11 avril 1881, du 8 août 1885 et du 17 novembre 1885. L'obligation n'y est pas prévue. L'exercice de 1896 fournit à la statistique les éléments suivants : 17.6 millions de recettes, dont 1.9 millions de retenues de solde fixées par la loi à 3 %, 3.6 millions d'intérêts des capitaux et 9.4 millions de subventions de l'Etat ; 16.6 millions de dépenses dont 14.1 millions employés au paiement de rentes, 1.3 million pour des secours révocables et 0.4 million pour les frais d'administration.

L'assurance contre les accidents des marins a été organisée par la loi du 21 avril 1898, sur « la création d'une caisse de prévoyance entre les marins français contre les risques d'accidents de leur profession », qui rend obligatoire l'affiliation à cette caisse. L'économie de cette loi, de même que celle de la loi de 1894 sur l'assurance des mineurs, sera indiquée dans la IIme partie de ce travail.

2. — La loi du 29 juin 1894 sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs est la première qui ait adopté le principe de l'obligation à l'assurance. Elle en prescrit l'application pour la maladie et la vieillesse, laissant dans le domaine du droit commun tout ce qui concerne les accidents. Frappante similitude, la France a, comme l'Allemagne autrefois, commencé par les ouvriers des mines pour introduire l'obligation.

3. — En ce qui concerne les accidents du travail, la loi actuelle qui date du 9 avril 1898 a demandé près de 20 ans

pour être élaborée. La genèse de cette œuvre législative présente un haut intérêt et elle jette surtout un jour caractéristique sur la variabilité des tendances économiques des chambres et des ministères français.

Dès le commencement du siècle et jusque près de sa fin, la responsabilité civile des patrons était réglée par les seules dispositions des articles 1382 à 1384 du Code Napoléon qui stipulent entre autres :

« Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non « seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par « son imprudence. »

« On est responsable non seulement du dommage que l'on « cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé « par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses « que l'on a sous sa garde. ..... Les maîtres et les commettants « (sont responsables) du dommage causé par leurs domestiques « et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont em- « ployés...... »

Il a été établi qu'avec ce système 12 % à peine du total des accidents professionnels obtenaient une réparation régulière et équitable, et un grand nombre d'appréciations sont encore moins favorables, estimant à 5 % seulement les cas où le dédommagement a été complet.

Pendant longtemps, les tribunaux ont prononcé sur la base stricte des dispositions du code civil, dans le sens du « common employment » anglais, c'est-à-dire que les patrons n'étaient pas responsables des accidents survenus à leurs ouvriers dans la fabrique, lorsque la faute retombait sur l'un des compagnons de travail. Mais, avant le milieu du siècle déjà, la Cour de cassation jugeait que l'employeur était responsable de tous les accidents causés par sa faute ou par celle de l'un de ses employés. Les tribunaux étendirent toujours davantage cette responsabilité jusque dans les premières années de la 3me République, où une juste réaction se produisit sur la base de la loi dont les dispositions, n'ayant pas été abrogées, devaient être observées.

A l'heure qu'il est, la jurisprudence est très variée, parce que les tribunaux fondent souvent leurs arrêts sur la fortune du fabricant, sur ses gains et sur d'autres facteurs absolument

étrangers au texte de la loi. Il y a là une anomalie contraire aux principes du droit et qui témoigne de l'urgence d'une réforme complète de la question.

Si l'on s'en tient aux dispositions du code civil, la victime a donc à prouver la faute du patron ou de l'un de ses préposés, c'est-à-dire d'un surveillant, d'un contre-maître ou d'un ouvrier. Un de ces préposés est-il en faute, il y a présomption « juris et de jure » que le patron lui-même est coupable ; ce dernier ne répond donc pas subsidiairement, mais directement vis-à-vis de la victime de l'accident.

Ces dispositions du droit commun étaient manifestement insuffisantes et, dès 1880, des projets de lois nombreux furent présentés à la Chambre. Parmi les auteurs les plus remarquables, nous nommerons MM. Martin Nadaud, Félix Faure et Peuveley qui, par l'originalité de leurs idées, firent faire un pas rapide à la question.

Le projet de M. Nadaud comprenait un article unique imité des lois fédérales et allemandes sur l'extension de la responsabilité civile : « Lorsqu'un homme louant son travail à un autre homme, s'est tué ou blessé à son service, l'employeur sera de plein droit responsable, à moins qu'il ne prouve que l'accident a été le résultat d'une faute commise par la victime. » En fait de concision, ce projet ne laissait rien à désirer.

Le 11 février 1882, M. Félix Faure en présenta deux nouveaux se complétant l'un l'autre et étendant encore les idées de M. Nadaud. Le premier prévoyait une forte extension de la responsabilité civile des employeurs et mettait même à leur charge les accidents résultant de la faute lourde de l'ouvrier; le second instituait, sous la garantie de l'Etat, une caisse d'assurance contre les accidents.

Quant au projet Peuveley, citons-en l'article premier qui en dénote la tendance communiste avancée : « Tous les accidents graves arrivant dans l'exécution d'un travail commandé, lorsqu'ils seront le résultat d'un cas fortuit, de la force majeure, ou même d'une imprévoyance légère de la victime, seront *à la charge de l'Etat.*» Ce projet cherchait donc à faire retomber sur la société les accidents professionnels, ce qui revenait à une assis-

tance contre les accidents, organisée par l'Etat et à la charge du budget public.

Une commission parlementaire, nommée pour se prononcer sur la question, adopta un grand nombre d'idées de ces projets et en présenta elle-même un nouveau dont la caractéristique était une importante extension de la responsabilité civile du patron. Le fardeau de la preuve était à sa charge, mais la victime supportait les conséquences des accidents résultant de cas fortuits ou de force majeure. Ce projet échoua comme les autres.

Le 24 mars 1885, M. Rouvier, alors ministre du commerce, revint à la charge en présentant un projet prévoyant l'obligation à l'assurance ; la fin de la législature l'empêcha d'aboutir. En février de l'année suivante, M. Lockroy, qui avait succédé à M. Rouvier au ministère du commerce, reprit le projet de ce dernier en en étendant les dispositions.

Ces projets et d'autres encore furent renvoyés à une commission qui en présenta un nouveau substituant aux règles générales du code civil le principe du risque professionnel. La Chambre adopta le projet en juillet 1888, mais le Sénat, quoique d'accord sur les principes, lui fit subir quelques modifications. Cependant l'instabilité du système parlementaire français ne pouvait avoir d'heureuses conséquences pour l'élaboration des lois si impatiemment attendues et le texte voté par les députés sombra comme les précédents.

Le 28 juin 1890, M. Jules Roche fit, au nom du gouvernement, une nouvelle proposition se ralliant également au principe du risque professionnel, mais ajoutant en outre l'obligation à l'assurance pour les patrons. Ceux-ci étaient tenus de s'assurer pour se garantir contre les suites de la responsabilité civile et l'institution aurait fonctionné au moyen d'associations de patrons, imitées des syndicats professionnels allemands. Une foule de projets présentés par des députés se succédèrent encore, prévoyant presque tous l'obligation à l'assurance.

En fin de compte, toutes ces propositions législatives furent renvoyées à la Commission du travail de la Chambre des députés, qui les soumit à une étude approfondie et élabora ensuite un projet spécial qu'elle présenta, par l'organe de son prési-

dent et rapporteur, l'ancien ministre de la justice Ricard, à la Chambre. Celle-ci l'adopta le 10 juin 1893, après lui avoir fait subir quelques modifications, mais la commission du Sénat lui trouva des allures trop socialistes et présenta elle-même un nouveau projet, projet Poirrier, que le Sénat repoussa dans ses séances des 11 et 13 juin 1895. Les vacances parlementaires vinrent sans qu'on fut arrivé à rien de précis.

Ce fut seulement le 9 avril 1898 que les Chambres réussirent enfin à se mettre d'accord et promulguèrent la « Loi concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail ». On n'osa pas aller jusqu'à l'obligation, dont ne voulait pas le Sénat, et on se contenta d'accentuer d'une manière très forte la responsabilité civile des patrons, de façon à les forcer indirectement à assurer leurs ouvriers. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une assurance obligatoire proprement dite, nous donnerons un aperçu rapide des dispositions de cette loi dans la deuxième partie de ce travail. Le 24 mai 1899 étaient promulguées de nouvelles dispositions étendant, en vue de l'application de la loi de 1898, les opérations de la Caisse nationale en cas d'accidents. Dans une séance du même mois de la Chambre des députés, M. Aimond avait déposé une proposition de loi tendant à étendre aux incapacités temporaires du travail les dispositions relatives à la Caisse nationale.

4. — La branche de l'assurance contre la vieillesse a toujours été en France l'objet des efforts les plus généreux. Toutefois, les institutions existant en 1871, après la conclusion de la paix, étaient loin de répondre aux besoins des populations ouvrières et notamment les résultats de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse étaient moins que satisfaisants, lorsque, par loi du 24 avril 1872, l'Assemblée nationale chargea une grande commission parlementaire d'étudier la situation des travailleurs en France. Les travaux de cette commission donnèrent lieu à la préparation de divers projets d'assurance, dont un grand nombre admettaient le principe de l'obligation. Citons, en particulier, le projet très pratique de M. Nadaud, député, qui réclamait la constitution d'une « Caisse nationale de retraite pour les vieux ouvriers de l'industrie et de l'agriculture ». L'obligation à l'assurance y était prévue et les primes auraient été payées

moitié par l'ouvrier, au moyen d'une retenue de 5 % sur son salaire, un quart par l'employeur et un quart par l'Etat.

En 1890, la Chambre des députés nomma une « Commission du travail » dans le but d'étudier tous les projets présentés; cette commission fut, en outre, l'année suivante, chargée de se prononcer sur un projet du gouvernement, émanant de M. Constans, ministre de l'intérieur. Le projet, dit d'une « Caisse nationale des retraites ouvrières », avait été présenté le 6 juin 1891. Il n'osait pas accepter franchement l'obligation et admettait ce que l'on pourrait appeler une coercition négative, en plaçant sous le joug de l'obligation tous les ouvriers qui n'avaient pas manifesté d'opinion contraire. La prestation de l'ouvrier était libre, puisque ce dernier pouvait se refuser à entrer dans l'assurance, mais une fois versée à la caisse, elle entraînait une prestation obligatoire de même valeur de la part de l'employeur. Un subside de l'Etat était prévu.

Le 11 février 1893, la Commission dépose son rapport et croit devoir présenter un projet à elle, basé sur les mêmes principes que ceux admis par M. Constans.

Mais les députés étaient arrivés au terme de leur mandat. La nouvelle Chambre se hâta de montrer son bon vouloir vis-à-vis des classes ouvrières, en nommant une « Commission d'assurance et de prévoyance sociales » chargée de s'occuper de la question. Ce n'était point une sinécure, car la fertilité d'imagination des députés français créait à chaque instant de nouveaux projets, dont le plus grand nombre s'inspirait des lois allemandes et admettait ouvertement le principe de l'obligation. Cependant la nouvelle législature arriva à sa fin en 1898 sans que rien de positif eût été acquis dans le domaine de l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

Signalons encore la proposition de loi déposée le 30 mars 1899 à la Chambre des députés par M. Ricard et tendant à l'institution de retraites et d'une assurance au décès au profit des travailleurs. La question est à l'heure actuelle en tête du programme du ministère, et MM. Waldeck-Rousseau et Millerand ont, à diverses reprises, insisté sur la nécessité de trouver une solution rapide au problème.

5. — En France, l'assurance contre la maladie est du ressort presque exclusif des sociétés de secours mutuels et l'Etat n'a encore rien tenté dans ce domaine. Les données de statistique que nous avons notées plus haut disent l'insuffisance complète de ces associations.

Des phrases ne tempèrent pas la misère d'une nation, il faut des actes. Les Chambres françaises, pour avoir méconnu cette vérité, ont laissé dans l'incertitude du lendemain la grande majorité des travailleurs. Les projets si nombreux qui ont été présentés, les lois votées se trouvent tous sur une pente naturelle sur laquelle ils ne sauraient prendre solidement pied. La France ne parviendra à une législation fixe et durable que lorsqu'elle se sera décidée à élaborer ses lois sur le plateau solide et sûr de l'assurance obligatoire.

6. — Le gouvernement français n'a pas davantage cherché jusqu'ici à lutter contre le chômage au moyen de la prévoyance sagement organisée. Le 28 janvier 1895, le député Jouffray a proposé à la Chambre l'institution d'une caisse contre le chômage dans le genre de celle qu'avait instituée la ville de St-Gall et dons nous énonçons plus loin les principes de base. La motion de M. Jouffray tendait essentiellement à donner aux communes le droit d'introduire l'obligation à l'assurance dans ce domaine.

CHAPITRE IV

LA GRANDE-BRETAGNE

1. Avant 1880. — 2. La législation actuelle.

L'Angleterre, pays classique du laisser-faire et de l'initiative individuelle, n'a offert que peu de prise à l'intervention de l'Etat en matière d'assurance, et le principe de l'obligation y a toujours passé pour être un non-sens économique absolu.

1. — La Grande-Bretagne est le seul pays qui ait conservé jusqu'aux temps modernes l'ancienne assistance des pauvres organisée par l'Eglise. Cette assistance se perpétua malgré la Réformation qui sécularisa les biens du clergé et tarit ainsi partiellement les sources de revenus des indigents.

Comme l'organisation du travail n'était pas libre, que l'industrie entière était entre les mains des corporations, que le droit de libre domicile était fortement limité, les ouvriers ne pouvaient pas toujours subvenir à leurs besoins par leur travail et l'Eglise réformée dut prendre soin d'eux. Des lois de 1552 et 1563 prévoient que l'Eglise peut s'adresser aux habitants fortunés et, qu'en cas de refus, le juge a le pouvoir d'obliger l'habitant à une contribution hebdomadaire en rapport avec sa fortune. En 1572 enfin, est institué un impôt général au profit des pauvres.

En 1601, les lois d'assistance sont codifiées et cette législation reste en vigueur jusqu'en 1834; ses principes de base sont les suivants: les ouvriers de l'industrie sont tenus de faire partie d'une corporation et d'y payer des contributions qui leur procureront un droit à des secours en cas de maladie ou d'indigence; les pauvres ont un droit analogue vis-à-vis de leur Eglise, mais doivent en échange exécuter un travail déterminé s'ils en sont capables.

Dès la seconde moitié du XVIIIe siècle toutefois, les dépenses toujours plus considérables exigées par l'assistance publique avaient fait songer à une assurance ouvrière générale et l'idée de contraindre les populations à s'affilier à une institution de prévoyance avait déjà été émise. On résolut cependant de se borner à provoquer, par des mesures législatives appropriées, un développement plus rapide des caisses existantes et une loi fut promulguée à cet effet en 1793.

Le commencement du XIXe siècle fut marqué en Angleterre d'une façon toute particulière par l'avènement de l'individualisme et des idées libérales; la proclamation en 1824 du droit de libre coalition soulagea notamment de façon très sensible l'assistance publique, dont les dépenses atteignaient près de 200 millions de francs en 1818. En 1834 est promulguée une loi nouvelle sur l'assistance publique, dont les dispositions étaient mieux en rapport avec les nouveaux principes de liberté; elle cherchait à éperonner l'énergie individuelle, en mettant la plus grande parcimonie dans les secours qu'elle accordait aux personnes capables de travailler. Cette loi eut pour conséquence un essor vigoureux des sociétés mutuelles (Friendly Societies).

En 1833 avait été créée un assurance d'Etat pour le paiement de rentes et, en 1861, on la compléta à l'aide de caisses d'épargne postales. Cette assurance qui se pratiquait sous forme de pensions viagères, n'était pas obligatoire et les ouvriers ne recoururent pas à elle; elle n'eut de résultats appréciables qu'à partir de la mise en vigueur de la loi de 1882 sur l'assurance d'Etat en cas de vieillesse et de décès.

Un grand nombre de lois avaient été aussi promulguées pour la réglementation et le développement des caisses libres, et, en 1875, de nouvelles dispositions vinrent abroger toutes les règles législatives de dates antérieures, constituant aujourd'hui encore la base légale des caisses de secours. Celles-ci peuvent se faire inscrire et sont soumises alors à des devoirs spéciaux, en compensation desquels elles bénéficient de privilèges importants.

2. — A partir de 1880, les Chambres législatives anglaises quittent la voie strictement individualiste pour essayer de timides réformes sociales. Jusque là, le droit commun (Common law) seul avait réglé les rapports entre patrons et ouvriers et les tribunaux reconnaissaient ce qu'ils nommaient la doctrine du «common employment», c'est-à-dire du travail en commun. On admettait qu'en présentant ses offres de service, l'ouvrier avait connu le danger inhérent à l'industrie et c'est la raison pour laquelle le maître n'était rendu responsable des accidents survenus aux personnes qu'il occupait que lorsqu'il y avait faute de sa part; il était, en revanche, tenu de dédommager les tiers non employés dans son industrie des suites d'accidents occasionnés par ses ouvriers. La responsabilité du maître était donc plus grande à l'égard des tiers qu'à l'égard des travailleurs qu'il employait.

Cette étrange doctrine a subsisté en Angleterre jusqu'à la loi sur la responsabilité civile qui fut édictée le 7 septembre 1880, grâce à l'énergie de Gladstone, et qui a paré en partie à un état de choses aussi inique. Elle rend le maître responsable des accidents arrivés à ses ouvriers et qui ont pour cause, soit un défaut dans l'agencement de la fabrique, soit le fait ou la négligence d'une personne à son service, si ce fait ou cette négligence correspondent à un ordre donné, soit enfin la négligence

d'un contre-maître ou de toute personne à laquelle l'ouvrier devait obéir au moment de l'accident. Les prescriptions d'ailleurs très anodines de cette loi ont deux graves défauts qui en paralysent la mise à exécution. En premier lieu, la réclamation en dommages-intérêts est prescrite après six mois déjà et ensuite il est loisible aux patrons de conclure avec leurs ouvriers des conventions particulières annihilant les prescriptions légales. Celles-ci laissent en outre hors de leur champ d'application de nombreuses catégories de travailleurs et en particulier les marins.

La mise en application de cette loi fut loin de répondre à l'attente générale. De 1881 à 1883, par exemple, les tribunaux accordèrent des indemnités dans 443 cas seulement en vertu de ces dispositions, tandis que dans les seules mines d'Angleterre et du pays de Galles, il se produit chaque année plus de 35,000 accidents.

La situation ne se modifia que le 6 août 1897, date à laquelle fut enfin promulguée une loi plus radicale sur les dédommagements à accorder aux ouvriers (Workmen Compensation Act). Elle est une extension de la loi de 1880 et profite à la moitié environ des ouvriers anglais; les autres restent soumis aux principes édictés en 1880. Cette loi de 1897 est applicable surtout aux employés de chemins de fer, aux ouvriers des fabriques, des docks et des chantiers maritimes. L'employeur y est responsable de tous les accidents professionnels arrivant à ses ouvriers, sauf dol ou faute lourde de la part de ces derniers. En cas de mort, il est soumis au paiement d'un capital proportionné aux besoins de ceux que le décès jette dans le dénuement; en cas de blessures, le paiement est prescrit d'une rente égale au 50 % du salaire hebdomadaire, sans pouvoir dépasser 25 francs. Le montant de ces indemnités est fixé par un tribunal arbitral. Le paiement en est garanti par le chef de l'entreprise seul et non par une association d'employeurs comme dans l'assurance allemande; la certitude que les sommes dues seront effectivement versées est ainsi grandement diminuée.

Aujourd'hui donc, la situation en Angleterre est celle-ci: l'assurance ouvrière, qu'elle soit du domaine privé ou qu'elle soit

organisée par l'Etat, n'est en aucun cas obligatoire. Elle se pratique :

1° par les Trade-Unions, associations à caractère national et corporatif, qui assurent leurs membres surtout contre le chômage et le décès, et accessoirement contre la maladie, les accidents et l'invalidité ;

2° par les Friendly Societies, caisses de secours dont l'objectif ordinaire est de prévenir les conséquences fâcheuses qu'entraînent la maladie et la mort du soutien de famille. Le défaut de centralisation dont elles souffrent, éloigne d'elles les ouvriers obligés de changer fréquemment de domicile ; d'autre part, les travailleurs qui, après avoir payé leurs cotisations de longues années durant, sont tout à coup dans l'impossibilité de continuer leurs versements, n'ont, en général, plus droit à des secours ;

3° par les Industrial Assurance Companies, sociétés anonymes de prévoyance ouvrière qui s'occupent principalement de l'assurance au décès. Un Act du 7 août 1896, concernant les *Friendly Societies* et les *Industrial Assurance Companies* a codifié le droit régissant ces sociétés, droit disséminé jusqu'alors dans de nombreuses lois ;

4° par l'Etat utilisant, pour l'assurance vieillesse et décès, des banques d'épargne (Trustee Savings Banks), ainsi que les caisses d'épargne postales (Postoffice Savings Banks). Le capital payé en cas de survie ne peut dépasser 2500 francs. Cette assurance publique est cependant loin de profiter aux ouvriers seuls, qui ne constituent qu'une faible part des participants, laissant les classes aisées de la population jouir des bénéfices prévus dans la loi.

Le législateur anglais ne considérait cependant pas sa tâche comme terminée. En août 1887, une commission parlementaire publia un projet d'assurance obligatoire générale contre la maladie et la vieillesse, projet dont les motifs appellent l'intérêt par leur forme simple, mais vivante. Relevons-en quelques points particulièrement frappants : « Il est regrettable, y est-il dit, qu'un grand nombre de personnes soient contraintes, à l'approche de la maladie ou de la vieillesse, de recourir à l'assistance publique, bien que le plus souvent ces mêmes personnes aient eu auparavant des revenus suffisants pour faire

face aux frais d'une assurance. Elles sont donc soumises à une sorte de capitis diminutio en recourant à l'assistance et cela souvent sans qu'aucune faute positive puisse leur être imputée. Enfin, n'est-il pas d'une injustice criante que ce soient les personnes économes de la société, celles qui épargnent pour le lendemain, qui soient précisément chargées sous forme d'impôts, d'entretenir les prodigues qui ont follement dissipé leur bien sans se soucier du lendemain ». Ces lignes sont caractéristiques par la simplicité de forme et la brièveté avec lesquelles elles justifient l'obligation à l'assurance.

Citons enfin un projet de prévoyance obligatoire contre la vieillesse, publié en 1894 et dû à M. Chamberlain, le ministre actuel des colonies. Il remettait l'organisation aux *Friendly Societies* et prescrivait un subside de l'Etat égal à la moitié des autres prestations.

L'Angleterre n'a donc jusqu'ici admis dans aucune branche de l'assurance et, pour aucune des classes de la population, l'obligation légale de s'affilier à une caisse. Tout est laissé à l'initiative individuelle. Il a bien existé, dès le siècle dernier, un certain nombre de caisses de fabriques dont l'entrée était imposée aux ouvriers, mais cette obligation dérivait du contrat de louage de services entre le maître et son employé et n'était pas décrétée par la loi. Ces caisses n'existent d'ailleurs plus aujourd'hui qu'en nombre restreint.

En dépit de cette insouciance du législateur à l'égard du sort des populations, les résultats n'ont pas été aussi négatifs qu'on aurait pu le craindre chez une autre nation, grâce à la virilité du caractère et à l'esprit d'initiative de l'Anglo-Saxon. Les caisses privées sont intervenues entre autres avec efficacité dans le domaine de la maladie, bien que, à cette exception près, elles n'aient pas réussi à propager, autant que ce serait désirable, l'œuvre de prévoyance parmi le peuple. Pour la vieillesse surtout, malgré la création en 1894 d'une ligue de retraites qui devait centraliser les efforts épars dans toute la Grande-Bretagne, les résultats sont bien faibles. La situation financière de ces caisses est souvent très mauvaise et la baisse prononcée du taux de l'intérêt, il y a quelques années, n'a pas peu contribué à ce fâcheux état de choses. Il est toutefois difficile de donner

des chiffres complets et exacts, car il n'existe pas de statistiques officielles établies sur des bases solides et sûres.

Lors des élections de 1895, les programmes de tous les partis réclamaient une réforme du système des retraites accordées aux vieillards et, le 21 juillet 1896, on nomma une commission qui s'occupa de la question et rapporta le 7 juin 1898. Elle avait étudié plus de cent projets, entre autres, un de M. Chamberlain adoptant l'obligation et prévoyant l'intervention de l'Etat, et elle les classa en quatre groupes, selon : 1° qu'ils s'appuyaient sur le système de l'assurance obligatoire allemande, ou 2° sur celui de la loi danoise de 1891, ou 3° qu'ils réclamaient des subventions de l'Etat et d'autres facilités pour l'assurance libre, ou enfin 4° qu'ils limitaient l'action des pouvoirs publics aux *Friendly Scoieties*. La commission repoussa tous les projets présentés et proposa des subsides de l'Etat à certaines catégories de personnes âgées de plus de 65 ans. Il s'agit donc d'une assistance publique et, bien que les propositions de la commission n'ait pas été acceptées, il est probable que c'est dans ce sens que la prévoyance contre la vieillesse se réalisera en Angleterre. En tout cas, il est temps de faire quelque chose : dans les années 1891-92, près d'un tiers des femmes et plus d'un quart des hommes qui avaient dépassé leur 65e année ont eu recours à l'assistance publique.

Ce chiffre a quelque chose d'effrayant et il constitue une réponse irréfutable à ceux qui donnent, en matière d'œuvres de prévoyance sociale, l'Angleterre en exemple. D'autre part, l'accroissement de la misère, accusé par l'augmentation de l'impôt spécial en faveur des pauvres, est une preuve vivante que l'assurance ouvrière facultative n'a pas réalisé son but dans le royaume de la Grande-Bretagne.

CHAPITRE V

L'ITALIE

L'Italie ne figure pas au premier rang des nations européennes en fait de législation sur les assurances ouvrières, et ce retard est dû principalement aux événements politiques qui n'ont

permis que récemment la création d'un royaume à gouvernement unique et, en outre, à l'émigration des Italiens qui, souvent, travaillent une partie de l'année à l'étranger, où une assurance ne pourrait que difficilement les atteindre. D'autre part, le développement de l'industrie ne date également que du moment où les pouvoirs politiques supérieurs furent centralisés et les difficultés financières, dans lesquelles ce pays a eu à se débattre, entravèrent toute action de l'Etat dans ce domaine.

§ 1. *L'assurance contre les accidents.*

1. Avant 1883. — 2. La loi de 1883. — 3. L'avènement de l'assurance obligatoire et la loi de 1898.

1. — Les règles du droit commun énoncées aux articles 1151-1153 du code civil de 1865 ne prévoyaient la responsabilité de l'employeur qu'en cas de dol ou de faute de sa part et la preuve restait à la charge de la victime. Il est presque superflu de dire qu'en Italie, comme ailleurs, la pratique montra l'insuffisance absolue de ces dispositions qui s'inspiraient presque à la lettre de celles du code Napoléon.

On songea alors à élargir cette responsabilité du chef d'industrie et, dès 1879, un grand nombre de projets se succédèrent. En 1882, en particulier, le ministre du commerce, M. Berti, proposa une loi mettant le fardeau de la preuve à la charge de l'employeur; elle fut adoptée, après certaines modifications, par la Chambre des députés, mais rencontra auprès du Sénat une vive résistance qui la fit échouer.

2. — Les essais d'extension de la responsabilité civile n'avaient donc pas abouti. On sentait cependant la nécessité de faire quelque chose en faveur des victimes du travail et, comme l'assurance obligatoire ne semblait pas encore mûre pour l'Italie, on entreprit la création d'une Caisse nationale de prévoyance dont l'entrée était facultative; elle jouissait de certains privilèges de la part de l'Etat, mais n'était pas administrée par lui. Cette « Banque Nationale pour l'assurance des ouvriers contre les accidents » fut instituée le 8 juillet 1883; son but était d'encourager patrons et ouvriers à l'assurance en abaissant, dans la mesure du possible, le taux des primes. Elle versait, en cas

d'accident industriel entraînant une incapacité de travail de plus de 6 jours, le capital assuré, total ou partiel, que la convention des parties pouvait porter à 10,000 francs.

Cette banque, qui jouissait d'une grande indépendance en ce qui concernait son organisation et son administration, ne réalisa pas toutes les espérances qu'on avait placées en elle et n'entra surtout pas en contact avec les populations. En 1897, elle n'assurait que 162,855 personnes, chiffre relativement faible si l'on tient compte du nombre total des ouvriers. Il a été, en outre, reconnu que c'étaient ceux dont la position sociale offrait le plus de prise aux coups du hasard qui ne recouraient pas à l'institution.

3. — Les projets de loi sur l'extension de la responsabilité civile n'avaient pu trouver l'assentiment des deux Chambres, et la caisse d'assurance de 1883 n'avait pas donné les résultats attendus; aussi, de tous côtés, poussait-on maintenant à l'assurance obligatoire et, en 1889, le professeur Ferri, un partisan décidé de l'intervention de l'Etat, fut chargé par le gouvernement de l'étude de la question. Les propositions qu'il déposa servirent de base à un projet que le ministre Miceli présenta à la Chambre des députés le 8 février 1900, mais la période législative prit fin tôt après et le projet ne fut même pas discuté.

Dans les années qui suivirent, un grand nombre de projets furent présentés au Parlement par les divers ministères qui se succédèrent au pouvoir et tous prévoyaient l'obligation à l'assurance. L'opposition des grands industriels et la lutte entre les deux Chambres empêchèrent toutefois longtemps les projets d'aboutir. En avril 1897 enfin, le ministre Guicciardini déposa un nouveau projet que le Sénat, puis la Chambre des députés adoptèrent: ce fut la loi du 17 mars 1898 dont nous étudierons l'économie dans notre deuxième partie.

§ 2. *L'assurance contre la vieillesse.* — Les caisses de secours mutuels se sont, en Italie, fort peu souciées de la vieillesse et une faible partie d'entre elles seulement accordent des pensions de retraite qui sont d'ailleurs presque toujours insuffisantes et notamment loin d'être aussi élevées que le prévoyaient les statuts de la caisse; la situation financière de l'institution ne permet d'ordinaire pas de tenir la promesse faite, ce qui caractérise l'incurie

qui règne en Italie dans le domaine de la législation sociale. Le vote d'une loi de prévoyance contre la vieillesse s'est fait longtemps attendre, bien que de nombreux projets aient été présentés. Tous, notamment celui de Cavour déposé en 1859 devant la Chambre piémontaise, et ceux du ministre Berti en 1881 et 1883, ne prévoyaient qu'une assurance libre où l'affiliation des ouvriers aurait été stimulée par de forts subsides de l'Etat.

En dernier lieu, le ministre Guicciardini a présenté le 13 avril 1897 un projet que reprit son successeur, le ministre Cocco-Ortu. Il a été promulgué le 17 juillet 1898 comme « Loi concernant la Caisse nationale d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité des ouvriers » ; cette caisse est complètement indépendante. L'obligation n'est pas prévue et cela surtout en raison de la situation peu favorable dans laquelle se trouve actuellement l'industrie ; on a craint de trop surcharger les ouvriers et surtout les employeurs qui venaient d'être soumis à la loi sur l'assurance-accidents. D'autre part, l'Etat italien n'était pas en mesure d'accorder des subsides élevés et on s'est contenté de l'assurance libre subventionnée par le gouvernement. Il se produira en Italie ce qui s'est produit en France, où l'assurance-vieillesse qui existe depuis cinquante ans n'a absolument pas pris pied, et la situation est encore moins favorable dans la Péninsule, car les ressources de la population y sont beaucoup plus restreintes.

Cependant c'est un premier pas et il est probable qu'avec le temps il en adviendra de la caisse d'assurance contre la vieillesse ce qu'il en est advenu de la caisse contre les accidents, c'est-à-dire que l'assurance sera imposée aux populations trop négligentes ou trop indigentes pour s'assurer d'elles-mêmes. L'assurance ne sera pratiquée que par l'élite des ouvriers italiens, par ceux qui sont le mieux salariés, donc par ceux pour lesquels l'assurance est le moins nécessaire. En outre, les subsides de l'Etat sont minimes et atteignent un maximum rarement atteint de 12 fr. 50 par assuré et par an ; la moyenne est même sensiblement plus faible et ce complément fourni aux cotisations ne saurait, dans une assurance aussi chère que ne l'est l'assurance-vieillesse, être un stimulant très efficace. Elle

aura toutefois secoué l'apathie actuelle du travailleur italien, dont l'insouciance à l'égard de l'assurance est malheureusement encore presque absolue.

§ 3. L'assurance contre la maladie. — C'est dans cette branche que les caisses de secours mutuels ont surtout porté leurs efforts et on peut dire que l'initiative des ouvriers y a obtenu des résultats appréciables. La loi du 15 avril 1886 sur la constitution légale des sociétés de secours mutuels a infusé à ces associations une vie nouvelle, en les consolidant surtout dans leurs bases et en prévoyant des subsides qui atteignent annuellement près de 10 millions de francs. Il existait, en 1895, 6725 de ces sociétés avec environ un million de membres, soit un neuvième de la population ouvrière.

Le développement de cette assurance n'est donc toujours que relatif et, quoi que puisse faire l'Etat, il n'obtiendra que peu de chose dans ce domaine de prévoyance sociale, aussi longtemps qu'il n'aura pas décrété ouvertement et franchement le principe de l'obligation.

CHAPITRE VI

LA BELGIQUE

1. Les sociétés mutuelles et l'assurance contre la maladie. — 2. L'assurance contre les accidents. — 3. L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse. — 4. L'assurance des mineurs.

1. Une « commission du travail » nommée en avril 1886 par décision royale a mis au grand jour l'état déplorable et totalement insuffisant de l'assurance des ouvriers en Belgique.

Les sociétés de secours mutuels «sociétés mutualistes» qui ne comprennent d'ailleurs pas seulement des ouvriers, n'obtiennent que des résultats médiocres, à l'exception de la branche maladie où leur action est appréciable ; les agriculteurs ne s'y assurent que très rarement et l'organisation technique des caisses n'offre aucune garantie quelconque. Elles sont réglées actuellement par la loi du 23 juin 1894 portant revision de la loi du 3 avril 1851 sur les sociétés mutualistes et sont divisées en sociétés recon-

nues et sociétés non reconnues. Les premières sont soumises à certaines prescriptions, mais, depuis le 19 mars 1898, elles ont droit en revanche à une subvention de l'Etat ; elles étaient en 1895 au nombre de 758 avec 100,000 assurés environ, tandis qu'il n'y existait à la même époque que 176 caisses non reconnues ; leur nombre total était de 1935 en 1898.

Ajoutons qu'un grand nombre de syndicats ouvriers dont 22 dans la seule ville de Gand, distribuent également des secours en cas de chômage, et Bruxelles a mis à l'étude la création d'une caisse d'assurance pour les sans-travail.

2. — Actuellement les articles 1382-1384 du code civil déterminent seuls encore la responsabilité du patron. L'insuffisance du droit commun en cette matière est cependant manifeste et le besoin d'une réforme importante s'accuse de plus en plus ; aussi, bien que les dispositions légales soient restées les mêmes, la jurisprudence a-t-elle varié en faveur de la victime, à l'instar de ce qui se fait en France. Il y a là une atteinte aux principes fondamentaux du droit contre laquelle on ne saurait trop protester ; les tribunaux n'ont pas à tenir compte des changements qui s'opèrent dans le domaine économique ; c'est la loi qui doit être modifiée s'il y a lieu, c'est au pouvoir législatif à intervenir, mais l'unique devoir du pouvoir judiciaire est d'appliquer la loi.

Diverses solutions juridiques ont été proposées pour remédier à l'insuffisance du droit commun ; les uns proposaient une revision du code civil, les autres la promulgation d'une loi spéciale. Signalons la théorie de M. Sainctelette, membre de la chambre des représentants, qui n'admet pas, comme la loi fédérale, la présomption légale contre l'employeur, mais base la responsabilité de ce dernier sur le contrat de travail dans lequel il se serait implicitement engagé à garantir la sécurité de l'ouvrier.

Pendant que ces idées passaient au crible de la discussion, la « Commission du travail » recrutait dans son sein de nombreux partisans de l'assurance obligatoire contre les accidents du travail, et le congrès des œuvres sociales qui a siégé en septembre 1886 à Liège y a pris une résolution dans ce sens. Cette décision fut confirmée dans la suite par d'autres congrès

et par plusieurs projets déposés à la Chambre, dont l'un, celui de M. van Berchem et consorts, a été admis dans ses grandes lignes par le gouvernement.

Le 26 avril 1898 enfin, le gouvernement présenta un projet de loi, sur la « Réparation des dommages résultant d'accidents du travail ». Il concerne les ouvriers d'entreprises industrielles et commerciales ; la rente atteint 50 % du salaire en cas d'incapacité de travail totale, et 50 % de la diminution du salaire lorsque l'invalidité n'est que partielle. Les indemnités sont à la charge de l'employeur seul qui peut, dans des cas donnés, être tenu de verser à l'avance un capital pour garantir le paiement de ces secours. C'est donc un système d'assistance, plutôt qu'une assurance, car l'organisation fait défaut, ainsi que les bases mathématiques sur lesquelles l'institution devrait reposer. Toutefois le principe de l'obligation, à laquelle le patron seul ici est astreint, est admis dans toute sa pureté.

Ces dispositions seront-elles acceptées ? Nul ne le sait, mais les bases générales de la loi future seront certainement celles qui sont prévues dans ce dernier projet.

Nous n'avons pas mentionné une loi du 20 juillet 1890 qui a créé une « Caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail ». Il s'agit là seulement d'une œuvre d'assistance publique dont l'insuffisance est manifeste et dont le but est uniquement de jouer un rôle auxiliaire utile. Durant l'année 1895-1896, elle a accordé des secours dans 6413 cas avec une moyenne de fr. 34. 52 par victime d'accident. Cette caisse a été un palliatif bienfaisant, en attendant l'avènement d'une loi plus complète, plus générale sur l'assistance ouvrière.

Mentionnons enfin une loi du 2 juillet 1899 qui se rattache à notre sujet en ce qu'elle règle les dispositions concernant la sécurité et la santé des ouvriers employés dans les entreprises industrielles et commerciales.

3. — Pour ce qui concerne la vieillesse, une loi du 8 mai 1850, modifiée le 16 mars 1865, a créé sous la garantie de l'Etat une « Caisse générale d'épargne et de retraite ». Cette caisse est peu appropriée aux classes ouvrières et est même

totalement inconnue dans certaines contrées de la Belgique ; les résultats sont cependant meilleurs ces dernières années.

Depuis 1895, le parlement belge a été saisi de divers projets sur la question. Celui de M. de Fuisseaux du 22 janvier 1895 prévoyait une assurance organisée sur la base de l'obligation ; les frais auraient été pour les $^{3}/_{10}$ à la charge des patrons, pour 3 autres dixièmes à celle des ouvriers et l'Etat aurait couvert par un subside les $^{4}/_{10}$ restants. Le ministère a provoqué à la fin de 1898 une enquête sur la question et, le 10 mai 1900, il a fait édicter une loi de retraites pour la vieillesse ; elle prévoit des subsides de l'Etat qui sont accordés même aux étrangers résidant en Belgique, si les Etats dont ils ressortissent attribuent des bénéfices semblables aux Belges.

4. — Les mineurs seuls sont actuellement soumis à l'assurance obligatoire en Belgique. Ils y constituent, il est vrai, une forte proportion de la population ouvrière et leurs caisses de secours remontent à 1812. Mais c'est depuis 1839 surtout que l'administration de ces caisses est régulière et fixe et qu'elles ont pris la dénomination de « caisses communes » ; elles sont organisées selon le principe de la territorialité et sont actuellement au nombre de six. Dans deux d'entre elles les primes sont versées à parts égales par patrons et ouvriers, tandis que dans les quatre autres les employeurs ont pris tous les frais à leur charge. Ces caisses sont réglementées par la loi du 28 mars 1868 et par le décret royal du 17 août 1875 ; les ouvriers participent à leur administration et, en 1895, 119,063 d'entre eux étaient astreints à en faire partie.

Ces caisses n'accordaient d'abord des secours qu'en cas d'accidents ; elles en distribuent maintenant en cas de vieillesse et d'invalidité et accordent même parfois des pensions à la veuve et aux orphelins du chef de famille. Leur situation financière a reçu un fâcheux contre-coup de ces libéralités et leur réorganisation sur des bases techniques plus solides s'impose. Cette particularité d'une assurance spéciale aux mineurs se retrouve dans d'autres pays, mais pourquoi l'affiliation leur est-elle imposée, tandis que le législateur n'ose pas admettre l'obligation pour les autres catégories de la population. Il y a là une inégalité de traitement que rien ne justifie.

CHAPITRE VII

LES PAYS-BAS

1. L'assurance maladie et au décès. — 2. L'assurance contre les accidents. — 3. L'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

Jusqu'à ce jour l'assurance ouvrière est restée aux Pays-Bas presque exclusivement du domaine de l'initiative privée, ce qui correspond aux idées individualistes du peuple néerlandais qui s'est refusé, au début, d'entendre parler d'ingérence de l'Etat et encore moins d'obligation. Les résultats cependant n'ont guère été satisfaisants, et le principe de l'assurance obligatoire n'y est plus aussi vivement combattu que précédemment, le régime de la liberté n'ayant pas donné ce que l'on attendait de lui.

1. — L'assurance maladie est restée jusqu'ici complètement du domaine des caisses libres qui sont soit des caisses privées (650 avec 600,000 membres à la fin de 1895), soit des caisses de fabrique (416 en 1890) dans lesquelles les cotisations sont payées en général à parts égales par les patrons et les ouvriers.

L'assurance au décès a aussi été laissée aux caisses privées auxquelles se rattache un fort contingent de la population néerlandaise, évalué peut-être avec exagération à la moitié du chiffre total de cette population ; le résultat est cependant réjouissant et très exceptionnel pour un pays où l'obligation n'existe pas. Malheureusement, la base technique de ces caisses est absolument insuffisante et défectueuse, et il en est de même du contrôle exercé sur leur gestion. De nombreux abus en sont résultés et ont donné lieu à des plaintes très vives. Celles-ci se sont répercutées jusqu'au parlement, où une commission d'enquête nommée en 1887 a formulé le vœu que l'Etat intervînt pour garantir aux ouvriers des secours en cas de maladie, d'accidents et d'invalidité.

2. — On applique encore en matière d'accidents du travail les dispositions notoirement insuffisantes du droit commun, autrement dit du code civil et du code de commerce. La première de ces lois part du principe que, pour le dommage causé

par dol ou négligence, l'auteur immédiat est seul responsable et l'ouvrier n'a droit à des dommages-intérêts qu'après avoir fait la preuve de ce dol ou de cette négligence. Le code de commerce étend cette responsabilité, à l'égard des armateurs et des sociétés de navigation, pour les marins qui tombent malades ou sont victimes d'accidents durant leur service. Le propriétaire du navire ne peut faire valoir la force majeure et il n'est libéré du paiement de l'indemnité que lorsqu'il y a faute personnelle de la victime. Une loi sur les chemins de fer, du 9 avril 1875, élargit encore la responsabilité de ces entreprises pendant leur exploitation, mais la jurisprudence constante des tribunaux n'en accorde le bénéfice qu'au public et non aux employés eux-mêmes. La proportion du nombre des indemnités servies à celui des accidents est, on le conçoit, excessivement faible.

Le 31 mars 1891, le ministre du commerce a imposé à tout entrepreneur travaillant pour le compte de l'Etat une assurance des ouvriers qu'il employait. Cet exemple a été suivi par la plupart des autorités provinciales et municipales, et le nombre des ouvriers assurés contre les accidents crût dans de notables proportions.

Une commission parlementaire a proposé, dans un rapport du 8 janvier 1894 à la Chambre, l'introduction de l'assurance obligatoire contre les accidents, aux frais de l'employeur. Le 18 septembre de la même année, lors de l'ouverture du parlement, le discours du trône disait que « l'assurance obligatoire accidents, des ouvriers par leurs patrons, était en bonne voie de préparation ». Le gouvernement présenta un premier projet dans la session 1896-1897, projet que le nouveau ministère modifia et déposa à nouveau en 1898. La promulgation n'en est plus qu'une affaire de temps, bien que la première Chambre l'ait repoussé par 26 voix contre 20 en juin 1900. Ce dernier projet est surtout imité de la législation autrichienne en la matière ; les industries auxquelles il étend ses dispositions y sont énumérées sans que cependant l'obligation existe jamais pour les ouvriers gagnant plus de quatre florins par jour. Les frais sont à la charge de l'employeur et le système admis pour le prélèvement des primes est celui de la capitalisation. La rente peut atteindre jusqu'au 70 % du salaire journalier en cas d'in-

capacité de travail et, si l'ouvrier décède, ses parents obtiennent une rente totale allant jusqu'au 60 % de son salaire.

3. — L'assurance contre la vieillesse et l'invalidité est très peu connue des classes ouvrières néerlandaises, abstraction faite des employés de l'Etat qui ont droit à des pensions de retraite en cas de vieillesse ou d'infirmités.

Il existe quelques caisses de fabriques et une caisse générale de pensions ouvrières, mais divers essais de propager cette assurance parmi les travailleurs n'ont pas donné ce que l'on en espérait. Aussi réclame-t-on aujourd'hui de toutes parts l'institution d'un établissement public qui serait chargé de cette assurance. C'est également à cette opinion que finit par se rattacher, en 1893, la commission d'enquête du travail qui proposa, dans son rapport final au gouvernement, une assurance invalidité et vieillesse obligatoire, dont les primes seraient versées par les employeurs, par les ouvriers et par l'Etat.

La Chambre vota plus tard, le 29 mars 1895, une motion invitant le gouvernement à étudier la question et une commission d'études a reconnu, en 1898, la nécessité d'introduire dans le projet l'obligation à l'assurance. Le ministère compétent a dû se mettre à l'œuvre et, sous la pression toujours plus forte de l'opinion publique, il sera tenu d'adopter l'assurance obligatoire qui est la seule voie qui lui reste ouverte.

En résumé, les Pays-Bas n'ont pas fait de très heureuses expériences avec leurs caisses privées, mais l'élaboration de lois de prévoyance basées sur les principes sociaux modernes est en bonne marche.

CHAPITRE VIII

LES ÉTATS SCANDINAVES

La question des assurances présente dans les Etats Scandinaves, — nous avons ici en vue la Suède, la Norvège et le Danemark, — certains traits communs très caractéristiques. Les institutions privées s'y sont particulièrement intéressées aux branches maladie et décès, et accessoirement aux accidents du

travail, mais les retraites de vieillesse et les pensions des veuves et orphelins sont presque inconnues. Depuis vingt à trente ans s'opère, dans ces trois pays, un mouvement puissant en faveur du développement des assurances ouvrières et les patrons ont même parfois établi, pour leurs fabriques et industries, des caisses obligatoires pour ceux qu'ils salarient.

Section I.

La Suède.

Deux projets d'assurance obligatoire contre les accidents et la vieillesse ont été successivement présentés en 1888 et 1889 par une commission royale spécialement nommée à cet effet Ils ne furent pas adoptés, mais le 30 octobre 1891, a été promulguée une loi, imitée de la loi danoise, sur les « caisses-maladie inscrites », laissant subsister la liberté de l'assurance, mais prévoyant un subside de l'Etat pour les caisses enregistrées. A la fin de 1895, 563 de ces caisses s'étaient faites inscrire, avec un total de 65,000 membres, chiffre relativement faible pour unpays de cinq millions d'habitants ; le subside de l'Etat était de 37,000 couronnes.

Les efforts s'étaient trop disséminés jusqu'alors et, dès 1891, on décida de les concentrer sur la branche invalidité. Un premier projet prévoyant l'obligation ne fut pas adopté. En février 1898, de nouvelles propositions furent présentées qui échouèrent cependant devant la résistance de la première Chambre. L'obligation à l'assurance était reconnue pour les ouvriers des deux sexes âgés de 18 à 65 ans et les primes auraient été payées pour les deux tiers par les travailleurs et pour un tiers par l'Etat, ce dernier supportant en outre tous les frais d'administration ; l'employeur n'était donc soumis à aucune prestation, mais veillait à ce que les ouvriers paient leurs cotisations d'une façon régulière. La pension de vieillesse était servie dès l'âge de 65 ans.

Section II.

La Norvège.

Un rescrit royal du 19 août 1885 a décrété la constitution d'une commission chargée d'étudier la question des assurances dans le royaume. Cette commission arriva aux conclusions que la situation était, pour ce qui concernait la branche maladie, encore pire qu'au Danemark et en Suède, car il n'existait, en 1885, que 230 caisses comptant à peine 45,000 membres. Elle déposa en 1890 deux propositions de loi concernant l'assurance obligatoire contre la maladie et les accidents.

Le 23 juillet 1894 fut promulguée sans bruit la loi sur l'assurance des ouvriers de fabrique contre les accidents, qui était imitée, dans ses grandes lignes, de la loi allemande et prévoyait notamment l'obligation. Elle est entrée en vigueur le 1er juillet 1895 et nous en donnerons un court aperçu dans notre 2e partie.

Le projet concernant l'assurance maladie n'admet l'obligation que pour les ouvriers de l'industrie et leur garantit un droit à la moitié de leur salaire quotidien pendant treize semaines. L'administration a lieu au moyen d'une caisse publique, à la tête de laquelle se trouve un comité directeur nommé par le roi, et au moyen de succursales gérées par les autorités communales; les caisses privées dont les statuts ont été approuvés par le gouvernement sont autorisées à subsister. Ce projet fut déposé en mai 1896, au Storthing, qui est la réunion des deux Chambres, et le gouvernement désirait en hâter la discussion afin que sa promulgation pût prévenir divers inconvénients de la loi sur les accidents, votée en 1894. Il fut soumis en premier lieu à la deuxième Chambre, l'Odelsthing, qui renvoya la loi à une commission; celle-ci présenta, le 3 juillet 1896, son rapport dans lequel elle réclamait diverses modifications, entre autres l'extension de l'assurance aux ouvriers de la campagne et une liaison plus étroite avec l'établissement d'assurance contre les accidents. Le projet ne fut plus discuté dans la session de 1896 et ne fut pas repris l'année suivante.

L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse n'est pas négligée non plus, et une commission parlementaire, nommée en 1894, s'occupe activement de la question.

Section III.

Le Danemark.

1. Maladie. — 2. Vieillesse. — 3. Accidents.

Ici, les résultats des caisses libres sont plus satisfaisants qu'en Norvège et en Suède et l'avènement de l'assurance obligatoire en a été moins hâtif, bien que la question soit à l'ordre du jour et que le parti socialiste travaille vigoureusement à sa réalisation rapide ; il a même présenté un projet dans ce sens en novembre 1895.

1. — Une loi du 12 avril 1892 sur les «caisses de maladie reconnues» règle l'organisation des sociétés de secours mutuels contre la maladie et précise que leur existence sera sanctionnée par l'Etat. Leur organisation est en général territoriale, mais il peut exister de ces caisses pour une branche d'industrie déterminée. L'assurance est libre, mais l'Etat qui contrôle l'administration peut accorder un subside annuel s'élevant jusqu'à un demi-million de couronnes. Au 31 décembre 1897, il existait 806 caisses de maladie avec environ 202,000 membres, ce qui ne constitue encore que le 9 % de la population du pays.

2. — Les efforts n'ont pas été moins sérieux pour obtenir une loi de pensions de retraites et, dès les années 1880 et 1881, plusieurs projets prévoyant pour la plupart l'obligation à l'assurance sont présentés à la Diète.

Une loi du 9 avril 1891 abandonne cependant les sains principes de l'assurance pour introduire l'assistance en cas de vieillesse, assistance dont les frais retombent sur les pouvoirs publics seuls, à savoir sur la commune du domicile et sur l'Etat. Toute personne indigente et âgée de plus de 60 ans a le droit de réclamer les secours nécessaires à son entretien ; le montant en est fixé par l'autorité communale. Il s'agit d'une aumône pure et simple faite aux vieillards ; ils possèdent des droits sans avoir

des devoirs correspondants, ce qui pourrait avoir un fâcheux contre-coup pour l'épargne générale, puisque ceux qui ont fait quelque économie durant leur vie de travail ne sont pas légitimés à réclamer des secours. Cette loi ne concerne pas les invalides qui n'ont droit à aucune prestation s'ils n'ont pas atteint l'âge de 60 ans.

En 1897, 53,000 personnes ont bénéficié des secours qu'accorde la loi; en 1896, la moyenne a été de 136 couronnes pour les habitants des villes et de 92,50 couronnes pour ceux des campagnes. On ne peut nier les bienfaits pratiques de l'institution, cependant il y a loin, au point de vue moral, entre la charité et les indemnités de l'assurance et, d'autre part, ces 53,000 individus ne représentent qu'un cinquième de la population danoise qui a dépassé l'âge de 60 ans.

3. — L'assurance contre les accidents est réglée par une loi du 7 janvier 1898 à laquelle sont soumis tous les travailleurs occupés dans la partie technique d'une des exploitations énumérées dans la loi, à condition que leur salaire annuel ne dépasse pas 2400 couronnes (1 couronne = 1 fr. 40). En cas d'accident entraînant une invalidité complète, l'ouvrier reçoit un capital de la valeur de six fois son salaire annuel avec un minimum de 1800 couronnes et un maximum de 4800; si l'invalidité n'est que partielle, l'indemnité est réduite en proportion.

Lorsque l'incapacité de travail est momentanée, il est accordé des secours journaliers s'élevant au trois cinquièmes du salaire, à partir de la treizième semaine; si donc l'ouvrier ne fait pas partie d'une caisse de maladie, il doit subvenir lui-même à ses besoins pendant les trois premiers mois. Tous les secours prescrits doivent être fournis par l'employeur qui peut se libérer en assurant ses ouvriers auprès d'une société privée.

En un mot, cette loi ne prévoit qu'une simple extension de la responsabilité civile patronale et n'institue pas d'assurance obligatoire.

CHAPITRE IX

LES AUTRES ÉTATS D'EUROPE

Section I.

La Russie.

Dans le vaste empire des tzars, l'institution d'une assurance, ainsi que l'ont compris les Etats de l'Europe occidentale, est quasi impossible pour le moment. Il faut, en effet, tenir compte de la diversité des langues et des mœurs dans l'immense étendue de la Russie; et, si l'exemple qu'ont donné les travaux de la Suisse en la matière prouve que cet inconvénient peut être surmonté, il faut encore considérer la masse d'ouvriers qui, en hiver, travaillent à l'industrie et, en été, s'adonnent à l'agriculture, changeant constamment de maître, voyageant sans cesse d'un lieu dans un autre, prenant comme seul guide l'offre du travail. L'assistance publique par la commune du domicile a pris en outre un certain développement qui a contribué à paralyser les timides efforts faits pour populariser l'assurance.

A l'heure actuelle, il n'y a pas, en Russie, le 30 % des ouvriers de fabriques qui soient assurés. Depuis quelque dix ans cependant, l'industrie y prend un essor considérable et la législation sociale qui était très en retard a fait certains progrès pour se mettre au niveau des autres pays civilisés.

En ce qui concerne l'assurance maladie, une loi du 30 avril 1888 a introduit, pour les entreprises de chemins de fer, des caisses de secours obligatoires, dont les dépenses sont couvertes par des retenues de 6 % sur le salaire des employés et par des subsides des compagnies s'élevant jusqu'à la moitié de la prime payée par l'ouvrier. Le code industriel russe de 1886, revisé en 1893, interdit à l'employeur de réclamer à ceux qu'il occupe les sommes qu'il a dépensées pour leur accorder des secours médicaux: le législateur a estimé qu'il y a là un devoir des patrons à l'égard de leurs ouvriers.

L'assurance contre les accidents est moins retardée. En 1893, le ministre des finances, M. de Witte, a présenté un projet de loi élargissant la responsabilité des employeurs et mettant surtout à leur charge le fardeau de la preuve. Ce projet n'a pas encore abouti, et il est probable que l'on passera de suite à l'assurance obligatoire, au moins pour les provinces occidentales et méridionales, M. de Witte s'étant déclaré prêt à étudier la question. Il a désigné une commission et l'a chargée d'élaborer un projet de loi; ce projet a été terminé à fin 1900 et soumis en février 1901 au Conseil de l'empire, l'autorité législative supérieure en Russie. Ses dispositions en sont très modestes et il est loin de s'étendre à toutes les branches de l'industrie; les indemnités ne comprendront également qu'une quote-part du salaire. Il n'est pas douteux que le projet soit accepté par le Conseil de l'empire et les nouvelles dispositions pourront être appliquées dès 1902. L'assurance accidents n'en sera pas moins encore très imparfaite et des lois complémentaires s'imposeront dans la suite.

Mentionnons encore une loi du 5/17 avril 1894, sur la sécurité des ouvriers dans les mines et les forges; elle est destinée à préparer la voie à l'assurance obligatoire dans ces industries où son introduction s'impose de façon toute spéciale.

Section II.

La Finlande.

L'énergie et la vitalité du peuple finlandais se sont manifestées dans la question des assurances comme dans toute l'histoire politique du grand-duché. A la fin de 1889 déjà, 15,543 ouvriers de l'industrie étaient assurés auprès de caisses libres dont le nombre atteignait 85.

L'introduction de l'assurance obligatoire contre la maladie et la vieillesse a été repoussée en 1893 par la majorité de la commission des assurances ouvrières désignées par le Sénat, et le gouvernement a fait également opposition dans ce sens. Une ordonnance impériale du 2 septembre 1897 prescrit seulement un contrôle sévère des caisses libres.

Quant à l'assurance contre les accidents, la loi du 5 décembre 1895, entrée en vigueur le 1er janvier 1898, part du principe de la responsabilité du patron pour les accidents arrivant à ses ouvriers et prévoit, en droit, seulement une extension de cette responsabilité, tout en réclamant l'obligation à l'assurance pour les cas entraînant mort d'homme ou invalidité, c'est-à-dire une incapacité de travail de plus de 120 jours. Tous les secours attribués en raison de l'extension de la responsabilité, ainsi que les frais qui résultent de l'assurance obligatoire sont à la charge du patron. Lorsque l'incapacité de travail n'est que passagère, le patron accorde des secours journaliers de la valeur du 60 % du gain de la victime. Quand l'accident a été mortel, la veuve a droit à une pension de 20 % et chaque enfant de moins de 15 ans à une rente de 10 % du salaire annuel du défunt. Si l'invalidité est absolue et dure plus de 120 jours, la rente est de 60 % du salaire annuel.

La loi finlandaise est donc la première qui concilie l'assurance obligatoire et le régime de la responsabilité civile tel qu'il est institué par la loi fédérale de 1881.

Un projet très récent du gouvernement prévoit l'extension de cette assurance aux marins; il serait créé un établissement général de prévoyance aux frais et sous la garantie de l'Etat.

La Finlande a donc aussi brisé avec le principe de l'assurance facultative et a dû reconnaître la nécessité de l'obligation, qu'elle ne semble pas regretter d'avoir introduite dans sa législation, aujourd'hui qu'elle a pu tirer profit des enseignements de la pratique et que les chiffres de la statistique lui donnent toute la mesure des résultats acquis.

Section III.

La Roumanie.

La législation sociale de ce pays laisse, dans sa généralité, passablement à désirer. Cependant, il a été promulgué, le 20 avril/2 mai 1895, une loi d'assurance obligatoire pour les ouvriers des mines, qui s'étend aux accidents, à la maladie, à l'invalidité, même si elle résulte de la faiblesse de l'âge, et qui prévoit, en

outre, l'attribution d'un capital déterminé au décès de l'assuré. Les frais y sont à charge égale des employeurs et des ouvriers.

Cet essai de la Roumanie devait être indiqué, car c'est le seul pays d'Orient qui se soit signalé par quelque effort dans le domaine des assurances ouvrières.

Dans les autres Etats d'Europe dont nous n'avons pas examiné la législation d'une façon spéciale, il n'y a que fort peu à dire: l'obligation à l'assurance n'est prévue nulle part et le rôle que les caisses libres jouent dans l'existence des travailleurs est insignifiant.

Signalons cependant en Espagne un projet gouvernemental d'une loi sur la responsabilité civile des employeurs. Ce projet, qui date de 1894, trouve peu d'appui chez les Cortès; d'ailleurs les difficultés politiques et financières dans lesquelles le royaume se débat ne sont pas pour en hâter l'éclosion.

Pour la Suisse, nous avons réservé un chapitre spécial à la fin de cette étude historique des législations.

CHAPITRE X

LES ÉTATS-UNIS

Aux Etats-Unis, pays nouveau où un individualisme rigoureux et intransigeant règne trop souvent en maître absolu, l'assurance obligatoire est encore considérée comme une hérésie économique devant entraîner à leur perte les nations qui l'adoptent.

L'assurance ouvrière s'y pratique en premier lieu par les syndicats des travailleurs ou Trade-Unions, dont l'action est malheureusement trop restreinte, puisqu'en 1889, 192,000 membres seulement de ces syndicats faisaient partie des caisses de secours. En seconde ligne apparaît l'assurance par les patrons qui est assez peu développée car, selon la doctrine manchestérienne, ces derniers croient avoir satisfait à toutes leurs obligations une fois qu'ils ont payé le salaire de leurs ouvriers. Il n'y a guère que

50,000 travailleurs qui soient assurés auprès des sociétés de secours des entreprises de chemins de fer et un nombre à peine plus élevé est affilié aux caisses d'autres grandes entreprises industrielles.

C'est, en effet, aux compagnies privées, dites « Compagnies industrielles », que se rattache la grande majorité des ouvriers assurés et, en 1889, plus de 4,800,000 polices ont été ainsi conclues.

L'extension de la responsabilité civile du patron en cas d'accidents professionnels est inconnue aux Etats-Unis, où le droit commun, qui ne prévoit de responsabilité qu'en cas de faute directe ou indirecte, reste la seule norme. C'est donc le régime qui existait en Grande-Bretagne avant la loi de 1880. Cependant les Etats d'Alabama et de Massachusetts ont édicté des prescriptions analogues à celles de la loi anglaise de 1880 et quelques Etats ont soumis à une législation spéciale les industries des mines et les entreprises de chemins de fer.

En fait d'assurance obligatoire, il n'existe que celle que prévoient les statuts de certaines compagnies de chemins de fer. A part cela règne la liberté complète qui livre sans défense près des deux tiers des travailleurs aux hasards de l'existence et à l'inconnu du lendemain.

CHAPITRE XII

LA SUISSE

La dualité de notre organisation politique, le double exercice de la souveraineté par la Confédération et les cantons, ont enrayé longtemps en Suisse tout progrès dans le domaine des assurances ouvrières. Jusqu'en 1890 même, l'Etat central n'avait aucune compétence en la matière et la législation était sur ce point restée du domaine exclusif des cantons souverains.

Il ne faut pas oublier non plus que le système démocratique, en dépit de ses nombreux avantages, est conservateur en lui-même, et l'expérience a prouvé que le peuple oppose fréquemment son veto aux lois dont les dispositions nouvelles lui semblent risquées ou du moins peu claires. Notre population n'est en outre pas parquée, ainsi que c'est le cas ailleurs, en

travailleurs et en non travailleurs, et aucune ligne de démarcation précise ne sépare l'ouvrier du reste de la population; la création d'un état ouvrier, auquel se limiterait de façon absolue et irréductible l'assurance légale, répugnerait aux sentiments de la nation et ne trouverait pas gain de cause dans notre démocratie qui s'opposerait à ce que des droits et des devoirs spéciaux incombent à une classe seulement de la population, au mépris de sa devise nationale d'égalité et de fraternité.

Il faut enfin tenir compte en Suisse de la décentralisation de l'industrie et de l'importance du travail à domicile; jusqu'à ces dernières années, l'industrie horlogère constituait, dans le canton de Neuchâtel, un exemple frappant de ce phénomène de décentralisation. La concurrence, il est vrai, a poussé, à la fin de ce siècle, à la création de grandes fabriques, mais l'importance du travail à domicile reste une caractéristique de l'industrie suisse.

Ce sont là tout autant de causes qui ont empêché un développement plus rapide de la législation en matière d'assurances. Les cantons, d'ailleurs, reculaient devant les frais et beaucoup se sentaient trop faibles pour prendre à leur charge une responsabilité aussi considérable; ils cherchaient plutôt à perfectionner l'assistance publique et à lui donner une extension plus grande.

En 1890, la situation change brusquement; le 26 octobre, le peuple adopte une modification de la Constitution donnant à la Confédération le droit d'introduire par voie législative l'assurance en cas d'accidents et de maladies, avec la faculté de déclarer obligatoire la participation à ces assurances.

Nous aurons donc, dans ce chapitre, à poursuivre successivement le développement historique de l'assurance dans les divers cantons d'abord et dans la Confédération ensuite.

Section I.

Les Cantons.

1. Sous la Constitution de 1848. — 2. Sous la Constitution de 1874. — 3. L'assurance des sans-travail. — 4. Les sociétés de secours mutuels et les compagnies par actions.

1. — Dès 1840, plusieurs cantons introduisent l'assurance obligatoire contre la maladie pour les ouvriers domiciliés sur

leur territoire; l'obligation se résumait en ce que le travailleur était obligé de faire partie d'une caisse maladie et, d'ailleurs, elle était d'ordinaire limitée aux étrangers au canton. La plupart de ces lois sont tombées aujourd'hui en désuétude.

A Bâle-Campagne, l'entrée dans une caisse de maladie est obligatoire pour chaque ouvrier, et une loi du 10 décembre 1855 prescrit qu'une caisse doit être instituée à cet effet dans chaque district. Dans le canton de Zurich, la loi de police du 16 décembre 1844 rend l'assurance contre la maladie obligatoire pour les ouvriers étrangers au canton. A Berne, la loi sur les métiers du 7 novembre 1849 et la loi sur les pauvres du 1er juillet 1857 contiennent des dispositions analogues, qui se retrouvent encore dans les lois de Schaffhouse.

Si les résultats de ces prescriptions législatives ne furent pas aussi favorables qu'on ne l'avait espéré, c'est en forte partie à cause des scrupules constitutionnels éveillés par l'art. 41 de la Constitution de 1848, qui garantissait le libre établissement à tous les Suisses de confession chrétienne.

2. — L'art. 48 du nouvel acte constitutionnel de 1874 stipulait :

« Une loi fédérale statuera les dispositions nécessaires pour » régler ce qui concerne les frais de maladie et de sépulture » des ressortissants pauvres d'un canton tombés malades ou » décédés dans un autre canton. »

Cette loi fut promulguée le 22 juin 1875 et elle incita la plupart des gouvernements cantonaux à prendre des mesures en faveur des personnes étrangères au canton que la maladie avait jetées dans la misère.

Une loi de Rhodes-extérieures, promulguée le 17 novembre 1879 et revisée le 22 mars 1887, autorise les communes à imposer l'assurance contre la maladie aux personnes dites « en séjour » sur leur territoire. Toutes les communes du canton ont fait usage de ce droit et ont institué à cet effet des caisses de maladie.

Le canton de St-Gall a édicté le 19 janvier 1885 une loi qui ne se borne pas à autoriser, mais qui astreint les communes à introduire l'assurance obligatoire pour les personnes « en séjour ». Le versement des cotisations est garanti par le

patron et une subvention de l'Etat pouvant s'élever jusqu'au 25 % des dépenses est prévue dans certains cas déterminés. Les membres des caisses libres sont dispensés de l'affiliation à l'assurance communale, si la société à laquelle ils appartiennent comprend cent membres au moins et si sa comptabilité est vérifiée par le conseil de commune.

A St-Gall et à Appenzell, le maximum de la prime ne peut dépasser 25 centimes par semaine et, si cette contribution est insuffisante, c'est à l'assistance publique à combler le déficit. Ces deux législations n'étendent leurs dispositions qu'aux personnes « en séjour », c'est-à-dire à celles qui sont d'origine étrangère au canton et sans famille et qui, pour cette raison, ne sont pas tenues de prendre un permis d'établissement.

Outre St-Gall et Appenzell, le demi-canton de Nidwald a institué une caisse obligatoire pour tous les ouvriers, domestiques et journaliers qui ne ressortissent pas de communes de son territoire.

Ces trois cantons sont les seuls qui aient abouti à un résultat positif, mais c'est à Bâle-Ville que l'idée d'une assurance obligatoire contre les maladies a germé en premier lieu ; en 1865 déjà, une motion dans ce sens rencontra bon accueil auprès du Grand Conseil et y conduisit à divers avant-projets de lois. Ce n'est cependant qu'en 1887 que l'organe législatif bâlois réussit à trouver une solution et à voter une loi sur la question. Les ouvriers et apprentis des deux sexes employés dans le commerce et l'industrie étaient soumis à l'assurance, et leurs employeurs étaient tenus de verser une cotisation du tiers de la prime, tandis qu'un subside annuel de trente mille francs était prévu de la part de l'Etat. L'affiliation pouvait se faire auprès de n'importe quelle caisse de maladie du canton.

Le referendum et le vote du peuple firent sombrer la loi et il en fut de même d'une seconde que le Grand Conseil vota le 17 février 1890. L'assurance devait être obligatoire pour toutes les personnes domiciliées ou en service dans le canton, si leurs revenus annuels ne dépassaient pas 2200 francs. Le choix de la caisse n'était plus facultatif, mais la création d'une caisse publique obligatoire était prévue. Les cotisations auraient été payées par les patrons qui pouvaient en retenir la moitié sur

le salaire de l'ouvrier; l'Etat enfin était tenu de couvrir tout déficit.

L'idée de l'assurance obligatoire cantonale finit par être abandonnée, surtout après les compétences constitutionnelles nouvelles données en 1890 à la Confédération. Cependant, ce mouvement en faveur des classes laborieuses avait eu à Bâle deux résultats pratiques heureux. Dès 1874, on élargit les bases de la policlinique en accordant le traitement médical gratuit à tous ceux qui n'étaient pas en état de payer le prix demandé. En second lieu, une loi fut promulguée le 16 novembre 1885 qui introduisait la gratuité de l'inhumation pour toutes les personnes décédées dans le canton et qui supprimait ainsi la nécessité d'une assurance contre les frais funéraires. Cette dernière institution existe d'ailleurs dans nombre d'autres cantons et de communes de la Suisse.

A Zurich aussi, un projet d'assurance obligatoire avait été déposé au Grand Conseil; il visait surtout à obtenir le droit de libre circulation (Freizügigkeit) entre les différentes sociétés mutuelles et prévoyait en même temps la création de caisses communales qui devaient être mises en connexion avec les sociétés existantes. Des subventions de l'Etat étaient prescrites, mais la cotisation elle-même aurait été versée par l'exploitant qui avait, en revanche, le droit d'effectuer une certaine retenue sur le salaire de l'ouvrier.

Dans le canton d'Argovie, la Constitution revisée en 1885 autorise l'introduction de l'assurance obligatoire contre la maladie pour certaines classes de la population. Un projet présenté par le gouvernement créait à cet effet des caisses communales, mais admettait la participation des sociétés de secours mutuels se soumettant au contrôle de l'Etat, si elles comptaient un minimum de cent membres; elles devaient, de plus, ne pas accorder des secours inférieurs à ceux des caisses communales et admettre toute personne soumise à l'assurance. Les employeurs auraient participé aux cotisations et, en cas de déficit, celui-ci aurait été comblé à parties égales par la commune et par l'Etat. Le projet fut soumis au Grand Conseil qui résolut, en raison de ses conséquences financières et pour d'autres motifs d'opportunité, d'abandonner la question pour l'instant.

A Genève non plus, on ne s'était pas désintéressé de la question. En 1887, M. Favon présenta au Grand Conseil un projet très étudié et d'une haute valeur pratique qui soumettait tous les citoyens suisses habitant le canton à l'obligation de s'assurer contre la maladie. La participation des sociétés de secours mutuels à l'organisation de l'assurance était prévue. Les secours consistaient dans la gratuité du traitement médical et dans une indemnité journalière variant de fr. 0. 50 à fr. 3. 50, selon que l'assuré était célibataire ou marié, et selon le nombre d'enfants qu'il avait à entretenir. La cotisation mensuelle était fixée à fr. 1. 50 pour les célibataires et les veufs, et à fr. 2. 50 pour les personnes mariées. M. Favon lui-même, puis M. Gavard, amendèrent le projet dans le cours des débats. Le texte issu de la discussion remettait l'administration de l'institution à l'hospice général qui devait l'exercer conjointement avec les communes; l'assurance n'était plus obligatoire que pour les citoyens genevois, tandis qu'on laissait aux citoyens suisses la faculté de s'y affilier.

Différentes autres motions furent présentées et la question entière fut renvoyée au Conseil d'Etat. Les travaux des Genevois, comme d'ailleurs les efforts des cantons que nous avons nommés et de quelques autres encore, furent entravés par les compétences nouvelles données en 1890 à la Confédération.

L'assurance maladie était jusqu'à cette date restée exclusivement du domaine cantonal, mais il n'en était pas de même pour ce qui concernait les accidents. La Confédération avait promulgué, en 1877, la loi sur les fabriques et, dans la suite, les différentes lois d'extension de la responsabilité civile du patron, ce qui paralysa le développement des assurances cantonales. Mentionnons toutefois la loi genevoise du 26 juin 1878 rendant les entrepreneurs de chantiers responsables des accidents survenant à leurs employés, aussi longtemps qu'ils n'ont pas établi l'imprudence de la victime ou la force majeure.

Telle est, dans le domaine cantonal, l'état de la question pour ce qui concerne les accidents et la maladie.

Signalons encore l'assurance populaire au décès et en cas de vie, adoptée en mars 1898, dans le canton de Neuchâtel, grâce à la vaillante énergie, doublée d'un esprit de conciliation

du meilleur aloi, de M. le conseiller fédéral Robert Comtesse. L'obligation n'est pas prescrite et la caisse n'est pas administrée par l'Etat, mais seulement placée sous sa surveillance et sous son contrôle. Elle est autorisée à pratiquer l'assurance au décès, celle en cas de vie sous forme de rente de vieillesse, et l'assurance mixte; cette dernière consiste en ce que le capital est servi aux héritiers ou ayants droit de l'assuré, si celui-ci décède avant sa soixantième année, tandis que, s'il atteint cet âge, il a droit à la rente viagère. La caisse pourra encore, après autorisation préalable du Grand Conseil, étendre son activité à d'autres opérations de prévoyance. La loi donne à toute personne, âgée de 18 ans au moins, le droit de s'assurer auprès de la caisse cantonale. Tous les frais d'administration sont supportés par l'Etat qui rembourse en outre les dépenses nécessitées par l'examen médical des assurés et participe au versement des primes au moyen d'une subvention graduée d'après l'âge des assurés; il a de ce fait une charge annuelle évaluée à 75,000 francs.

La rédaction simple et précise de cette loi, ses dispositions si équitables en font une œuvre vraiment populaire et démocratique, et il est seulement à regretter que le principe de l'obligation n'y ait pas été admis. C'est là peut-être son unique défaut, mais rien n'empêche d'y remédier dans la suite et, en tout cas, la loi neuchâteloise pourra servir sur plus d'un point de modèle à la législation fédérale future sur l'assurance vieillesse et invalidité. Ses expériences seront instructives pour le peuple suisse entier.

A Genève, un projet analogue est en discussion devant le Grand Conseil, mais l'obligation semble devoir y être admise. La « Caisse genevoise d'assurance populaire » serait gérée par les assurés, avec le concours financier et sous la surveillance de l'Etat. Elle conclurait les mêmes opérations que la caisse neuchâteloise et aurait de même la faculté d'étendre encore son activité. Le capital assuré ne pourrait être inférieur à 100 francs, ni excéder 5000 francs, et les rentes varieraient de 30 à 100 francs par mois.

3. — Notre nation au tempérament progressif et humanitaire, a également jeté ses regards sur d'autres délaissés de la

fortune, sur les sans-travail. Elle s'est demandé si l'assurance ne pourrait pas également être employée pour remédier aux néfastes conséquences du chômage et si la contrainte appliquée à l'institution ne répandrait pas sur la société en général les plus grands bienfaits. Cest en Suisse, que les premiers essais pratiques d'une assurance contre le chômage par les corps publics ont eu lieu.

L'initiative des socialistes d'accorder à chacun un droit au travail garanti par la Constitution, bien qu'ayant été repoussée le 3 juin 1894 en votation populaire, donna une vigoureuse impulsion à la question.

La ville de Berne s'est mise la première à l'œuvre et a créé, par décision du 13 janvier 1893, une caisse libre contre le chômage. Tout ouvrier de nationalité suisse, travaillant contre salaire et habitant la commune de Berne, peut se faire recevoir membre de la caisse. La cotisation mensuelle de l'ouvrier a été taxée à 50 centimes en avril 1895, époque où elle a été élevée de 10 centimes ; les employeurs ne sont tenus à aucune cotisation, tandis que la ville donne 7000 francs de subsides annuels, contre 5000 avant 1895. Les membres qui ont versé régulièrement leurs cotisations pendant au moins six mois ont droit à des indemnités quotidiennes en cas de chômage, si celui-ci se produit pendant les mois de décembre, de janvier ou de février. Les indemnités peuvent être touchées pendant deux mois au plus par hiver : 1 franc pour les célibataires et fr. 1. 50 pour les personnes chargées de famille. Il n'est accordé aucune prestation lorsque le chômage dérive de la faute de l'individu : grève, refus de travail et autres causes analogues. L'administration de la caisse incombe à une commission de sept membres, dont deux sont élus par les patrons payant des cotisations, deux par l'union ouvrière de Berne et les trois autres par le conseil communal de la ville.

Toute assurance n'a de valeur que lorsqu'elle repose sur des bases techniques solides et tel n'est pas le cas pour celle de Berne. C'est en outre une caisse facultative, libre, et le résultat est que le chiffre des sans-travail est énorme comparé au nombre des membres. Pendant la quatrième année (1896-1897) de la mise en vigueur de la loi, sur 494 membres, 242

recoururent aux prestations de la caisse. Les contributions des ouvriers s'élevèrent à 1961 francs seulement, tandis que les indemnités accordées atteignirent 10,643 francs. Cette disproportion excessive entre les prestations des ouvriers et les secours reçus enlève presque à l'institution le caractère d'une assurance; les subsides de l'Etat sont utiles comme complément, mais ils ne doivent pas former la base des recettes de l'établissement.

Cette caisse de la ville de Berne contre le chômage n'est qu'un essai timide dans cette voie, mais elle a ouvert le chemin, montrant seulement que pour obtenir des résultats appréciables, il est nécessaire de recourir à l'obligation.

L'Etat qui s'est le premier mis en avant dans l'étude de l'assurance obligatoire contre le chômage est le demi-canton de Bâle-Ville. Il disposait, il faut le dire, de deux hommes dont la compétence en la matière ne pouvait prêter à aucun doute: c'étaient MM. Georges Adler comme économiste et Kinkelin comme mathématicien. Le projet de loi fut élaboré par eux sous les auspices de M. Philippi, chef du département de l'intérieur, et fut ensuite soumis à une commission de onze membres choisis dans les différents partis. Cette commission se prononça à l'unanimité en faveur de l'avant-projet qu'elle présenta au Grand Conseil le 8 novembre 1894. Dans la discussion qui commença en mars de l'année suivante, les orateurs de tous les partis, exception faite pour la petite fraction cléricale, déclarèrent adhérer aux principes du projet. Il fut cependant renvoyé par deux fois à de nouvelles commissions qui l'adaptèrent mieux aux mœurs bâloises.

Le 23 novembre 1899 enfin, le Grand Conseil donna son homologation à la loi. Mais le peuple demanda le referendum et, le 18 février 1900, repoussa l'œuvre de ses représentants à une majorité de 5458 voix contre 1119. Le projet bâlois était pénétré d'un tel esprit de justice, imprégné d'un souffle de modération si puissant, qu'il a rallié à l'idée, en dépit de son rejet par le peuple, un grand nombre d'adhérents qui n'avaient pu croire jusqu'alors à la réalisation pratique de l'assurance contre le chômage.

Voici ses dispositions essentielles:

L'assurance était obligatoire pour les ouvriers des fabriques et de l'industrie du bâtiment, ainsi que pour les travailleurs de la terre. Les ouvriers appartenant à une caisse de prévoyance contre le chômage dont les prestations étaient considérées comme suffisantes par le Conseil d'Etat pouvaient se faire dispenser de l'assurance ; cette disposition était destinée à favoriser la création de caisses d'associations professionnelles.

L'administration était exercée par un établissement spécial dont les décisions pouvaient être cassées par une commission de neuf membres fonctionnant comme tribunal d'appel. Le Conseil d'Etat constituait une troisième et dernière instance.

Les sommes nécessaires au fonctionnement de l'assurance devaient être fournies par l'Etat, les patrons et les ouvriers. Le budget cantonal prenait à sa charge les frais d'administration évalués à 15,000 francs et accordait en outre une subvention annuelle de 30,000 francs. La contribution des patrons était de 10 centimes par semaine et par ouvrier assuré ; seule, celle des chefs d'entreprises de constructions était de 20 centimes. Les assurés eux-mêmes payaient la somme la plus forte ; ils étaient répartis en quatre groupes, selon le danger de chômage que présentait l'entreprise à laquelle ils appartenaient, et le montant de leurs cotisations variait selon ces groupes.

Le premier but de l'institution devait être de trouver à l'ouvrier sans travail une occupation conforme à ses aptitudes (passende Arbeit) et ce n'était que lorsque aucun travail n'avait pu lui être procuré qu'il recevait des secours en argent. Il n'avait naturellement droit à ces secours que lorsqu'il n'était pas fautif du chômage qui le frappait et la loi refusait notamment toute prestation en cas de grève. Les motifs du projet estimaient à 18 % du nombre des assurés, la moyenne maximum des sans-travail. Les dépenses totales se seraient élevées à 163,580 francs, dont 63,184 francs auraient été couverts par les cotisations des patrons et 87,179 francs par celles des ouvriers. Nous avons vu plus haut la part de l'Etat dans la couverture des frais.

Résumons-nous. Ce projet avait été ordonné avec une sagesse extrême et constituait une œuvre pratique qui eût été digne d'être appliquée dans l'Etat de Bâle-Ville. La noble pensée qui

était à sa base n'est d'ailleurs pas morte, elle n'est que plongée dans un sommeil momentané.

Tandis qu'à Bâle on s'était mis au travail avec une sage lenteur, on résolut à St-Gall de marcher courageusement de l'avant dans la même voie, dut-on aller jusqu'à brusquer les choses. En octobre 1893, le Grand Conseil invite le Conseil d'Etat à présenter une proposition de loi autorisant les communes du canton à introduire l'assurance obligatoire contre le chômage. Le projet est voté au mois de mai de l'année suivante et trois communes, celle de St-Gall ville, de Tablat et de Straubenzell font usage du droit qui leur est concédé. Les citoyens de ces deux dernières municipalités rejettent les projets de lois qui leur sont soumis et celui de la ville de St-Gall est seul adopté en votation populaire; il entre en vigueur le 1er juillet 1893.

Cette loi construite à la hâte, sans bases statistiques suffisantes, échoua. Elle était incomplète sur plusieurs points, avait fixé quasi au hasard la proportion des ouvriers sans travail au 10 % du nombre total des assurés et elle avait omis de faire retenir les primes par l'employeur sur le gain de l'ouvrier. Etaient soumis à l'assurance tous les travailleurs du sexe fort dont le salaire journalier moyen ne dépassait pas 5 francs. Les cotisations des ouvriers variaient, suivant le salaire, de 15 à 30 centimes par semaine et les secours journaliers qui leur étaient accordés en cas de chômage, pendant deux mois au plus, étaient fixés à fr. 1. 80 au minimum et à fr. 2. 40 au maximum. L'employeur n'était pas tenu au paiement de primes, mais la commune et l'Etat fournissaient des subsides.

Les résultats furent médiocres. La première année, la moitié des membres presque fut en retard dans le versement des cotisations (1991 sur 4220) et les secours furent accordés avec une facilité excessive. Cependant, en dépit de cette incurie dans l'organisation et l'administration de la caisse, le compte-rendu annuel dit que, malgré toutes les difficultés et tous les conflits, le but principal, celui de secourir de façon équitable et rationnelle l'armée des sans-travail et de soulager d'autant le budget municipal, a été rempli. La caisse avait été instituée pour un essai de deux ans et les citoyens de la commune de

St-Gall ont refusé la continuation de l'assurance sur ces bases. Depuis la fin de juin 1897 elle a cessé d'exister.

Cet essai est des plus instructifs ; il ne prouve rien à l'égard de l'assurance obligatoire contre le chômage, mais témoigne des fautes commises, de la hâte inexcusable avec laquelle St-Gall a légiféré en une matière aussi délicate où tout est nouveau et où manquent des précédents sur lesquels on puisse asseoir la base de l'institution à créer.

Après avoir été agitée à Berne, Bâle et St-Gall, la question fut également mise à l'étude dans la ville de Zurich. Le 5 décembre 1894, le Petit conseil a présenté à la Chambre législative de la ville un projet de prévoyance obligatoire contre le chômage, imité dans ses grands traits du projet bâlois. Ce décret municipal a été publié le 13 octobre 1897, mais il devra être précédé de la promulgation d'une loi cantonale donnant aux communes le droit d'imposer cette obligation à leurs ressortissants.

Enfin, il a été question d'étendre cette assurance à l'ensemble du territoire suisse ; l'heure n'est cependant pas venue, la question n'est pas encore suffisamment mûre et nos pouvoirs publics ont été occupés jusqu'ici, dans le même domaine, à l'étude de problèmes plus pressants. Il se pourrait toutefois qu'au début du nouveau siècle, la question fût reprise de façon plus active et trouvât une solution qui agrée au peuple.

4. — Un aperçu sommaire de l'état des caisses de secours existant en Suisse est nécessaire pour prouver la nécessité d'une intervention plus efficace de la législation dans le domaine des assurances ouvrières.

Disons d'abord que les caisses des anciennes corporations de métiers ont en grande partie disparu et que le principe de l'obligation en a d'ordinaire été écarté. Les caisses mutuelles où l'entrée est obligatoire, et ici nous comprenons celles des fabriques et des chemins de fer, constituaient en 1880 le 38 % du nombre total des caisses et cette proportion est restée à peu près stationnaire. Le but recherché consiste surtout à accorder des secours en cas de maladie ou de décès ; l'assurance contre les accidents et le chômage est très rare.

Ce n'est que dans le domaine de la maladie que ces caisses ont obtenu des résultats appréciables et cependant les 1241 caisses, dont l'existence a été constatée en 1886 par le Secrétariat ouvrier, ne doivent pas dépasser de beaucoup le chiffre de 210,000 membres ; des données positives n'ont été obtenues que pour 949 caisses avec 170,844 membres ; le Conseil fédéral estimait en 1896 que ce chiffre s'était élevé à 260,000 au maximum et on peut l'évaluer, au commencement de 1901, à 300,000 environ. Ces résultats sont cependant loin d'être satisfaisants, si nous les mettons en face de la population suisse totale, qui dépasse sensiblement trois millions d'habitants.

L'organisation de ces caisses laisse d'ailleurs à désirer sous plus d'un rapport. Elles réclament un certificat de santé de celui qui veut s'y affilier, leur situation financière est souvent mauvaise et leurs prestations, d'ordinaire minimes, ne sont accordées que pendant un temps très limité. Enfin, le nombre des membres est trop peu élevé, car plus de la moitié des caisses n'englobent pas cent assurés et près d'un septième en ont moins de 36. Ce défaut de surface empêche une garantie technique suffisante et le danger est aggravé encore par le fait que les primes à verser sont calculées à un taux trop faible ; en cas d'épidémies locales surtout, les caisses ont parfois grand'peine à tenir leurs engagements.

Cependant, malgré leurs défauts, les sociétés suisses de secours mutuels ont ouvert une voie large aux bienfaits de l'assurance et en ont fait connaître les heureux effets parmi les populations. Des essais de fédération ont été tentés dans le but d'améliorer l'organisation des caisses et d'en uniformiser autant que possible les statuts ; ils cherchaient surtout à obtenir le droit de libre circulation (Freizügigkeit) pour les membres des différentes caisses, c'est-à-dire la faculté pour un membre changeant de domicile de se faire recevoir d'une autre caisse, en y conservant les droits acquis dans la première. La Fédération des sociétés de secours mutuels de la Suisse romande, fondée en 1893 dans ce but, comprenait, en décembre 1895 déjà, cent sociétés avec 27,503 membres.

Le rôle des compagnies par actions s'est surtout fait sentir dans le domaine des accidents. En 1896, treize d'entre elles

étaient concessionnées et recueillaient pour 7,222,000 francs de primes, dont 5,355,000 francs pour l'assurance collective d'établissements entiers. A cette même époque existaient en outre neuf autres sociétés non concessionnées et reposant sur la mutualité.

Précisons la situation. A l'heure qu'il est, en Suisse, l'assurance contre les accidents est généralement entreprise par des compagnies par actions et l'assurance contre la maladie par des sociétés mutuelles. Cette règle souffre, comme toute autre, de nombreuses exceptions.

Section II.

La Confédération.

1. Essais de réformes maintenant la liberté de l'assurance. — 2. Les lois fédérales sur l'extension de la responsabilité civile. — 3. L'avènement de l'assurance obligatoire.

1. — Le 15 juin 1886, les Chambres chargèrent le Conseil fédéral de rechercher si la Confédération avait le droit d'émettre des prescriptions relativement aux caisses libres et, dans l'affirmative, de rechercher de quelle manière il conviendrait de régler la question. Un examen approfondi convainquit notre autorité exécutive de l'inconstitutionnalité d'un empiètement de ce genre.

La Confédération avait cependant, dans différentes lois déjà, touché au domaine de l'assurance. L'article 48 de la Constitution prévoit que :

« *Une loi fédérale statuera les dispositions nécessaires pour* « *régler ce qui concerne les frais de maladie et sépulture des ressor-* « *tissants pauvres d'un canton tombés malades ou décédés dans un* « *autre canton.* »

Cette loi a été promulguée et est encore en vigueur à l'heure qu'il est.

L'article 341 du code des obligations d'autre part intéresse le maître à l'assurance de ses domestiques contre la maladie et a ainsi grandement contribué à la propagation de cette institution. Il est conçu ainsi qu'il suit :

« *Celui qui a engagé ses services à long terme ne perd pas* « *ses droits à la rémunération alors qu'il est empêché de s'acquitter* « *de son obligation pendant un temps relativement court et sans sa* « *faute, pour cause de maladie, de service militaire ou telle autre* « *analogue.*

« *Lorsque celui qui a engagé ses services vit dans le ménage* « *de son maître et qu'il contracte, sans sa faute, une maladie pas-* « *sagère, le maître doit lui procurer à ses propres frais les soins et* « *les secours médicaux nécessaires.* »

Une loi fédérale du 20 décembre 1878 émet des prescriptions concernant la sécurité des capitaux des caisses fondées pour les employés de chemins de fer, et nous trouvons un commencement d'assurance obligatoire dans le fait que, depuis 1886, la Confédération impose aux compagnies, dans les concessions de chemins de fer, l'institution de caisses de pensions et de secours pour leurs employés ou les contraint d'assurer ces derniers auprès d'entreprises privées. Une loi du 28 juin 1889 concernant les caisses de secours des compagnies de chemins de fer et de bateaux à vapeur prescrit que les statuts de ces caisses doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral et que les comptes doivent lui être également remis tous les ans.

Quant aux caisses de secours des fabriques, citons les prescriptions suivantes de la loi sur les fabriques. L'article 7, alinéa 3, stipule que :

« *Le produit des amendes doit être employé dans l'intérêt des* « *ouvriers, et particulièrement consacré à des caisses de secours.* »

L'article 10, alinéa 4, ajoute :

« *Il est interdit de faire, sur le salaire des ouvriers, une retenue* « *pour un but spécial, si cette retenue ne résulte pas d'une conven-* « *tion entre l'ouvrier et le patron.* »

D'après le message du Conseil fédéral du 6 décembre 1875, les caisses de secours sont comprises parmi les buts spéciaux dont parle cet article.

L'article 219 de la loi sur la poursuite donne un droit de préférence aux créances des caisses d'ouvriers pour le montant dû par le patron.

Enfin, comme le plus souvent le capital des caisses se trouvait en mains du fabricant, le Conseil fédéral prit le 2 octobre 1888 une décision invitant les cantons à surveiller la gestion des fonds des caisses et à donner chaque année aux ouvriers assurés connaissance de l'état de ces capitaux.

2. — En Suisse, le droit commun est celui de chaque canton. Le code des obligations a cependant unifié une partie du droit civil et les lois fédérales ont, de plus, élargi la responsabilité des employeurs pour les accidents du travail ; elles ont procédé par étapes successives, en commençant par les industries les plus dangereuses et par celles dont la réglementation était la plus simple et en même temps la plus urgente.

La première loi intervenant directement dans la question fut promulguée le 1er juillet 1875 ; c'était la loi sur la responsabilité des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur, en cas d'accidents entraînant mort d'homme ou lésions corporelles. Elle ne se rapportait toutefois qu'à ces seules entreprises et les accidents toujours plus nombreux survenant dans les fabriques réclamaient des dispositions analogues pour tous les ouvriers de la grande industrie. Les Chambres votèrent alors la loi concernant le travail dans les fabriques du 23 mars 1877. Cette loi ne traitait qu'accidentellement de l'extension de la responsabilité civile des fabricants et elle provoqua à ce propos de graves controverses. Des dispositions spéciales durent alors être de nouveau élaborées et, le 25 juin 1881, fut décrétée la loi sur la responsabilité civile des fabricants. L'article 9 stipule que lorsque l'employé ou l'ouvrier tué, blessé ou malade a droit à une assurance contre les accidents ou à une caisse de secours, et que le fabricant a contribué personnellement à ce droit par des primes, les sommes payées par ces institutions doivent être, en totalité, déduites de l'indemnité, si la participation du fabricant n'a pas été inférieure à la moitié des primes versées.

Cet article qui avait le grand avantage d'encourager à l'assurance, a malheureusement été interprété dans le sens que le patron a le droit d'obliger son ouvrier au paiement du 50 % des primes pour son assurance contre les accidents, tandis qu'il est admis que les conséquences financières des accidents professionnels doivent être à la charge entière de l'exploitant, ou

mieux de l'industrie qui les a provoqués. Un autre inconvénient de la loi était que, comprenant sous le nom d'accidents aussi une série de maladies provenant des travaux de l'ouvrier, les fabricants cherchaient à faire retomber sur une caisse ouvrière de maladie, à laquelle ils participaient financièrement, les charges qui leur incombaient.

La loi de 1881 classait, de la façon suivante, la responsabilité du patron : elle le dégageait de toute obligation en cas de force majeure, de faute de la victime et de crime d'un tiers ; elle prévoyait une responsabilité équitablement réduite lorsqu'il y avait cas fortuit ou faute concomitante du patron et de l'ouvrier ; la responsabilité était entière quand il y avait faute de l'employeur ou de son mandataire.

Le 26 avril 1887, a été promulguée une loi fédérale sur l'extension de la responsabilité civile, complétant les lois de 1875 et de 1881. Elle a notamment augmenté le nombre des industries auxquelles ces dispositions sont applicables et a facilité aux ouvriers la revendication de leurs droits. Les prescriptions ayant pour but d'annuler les contrats contraires à la loi ont en outre été rendues plus rigides.

3. — Il était difficile d'aller plus loin en se maintenant sur les bases du droit privé et l'on songea alors à utiliser le principe de l'assurance. En mars 1885 déjà, les Chambres, en invitant le Conseil fédéral à présenter un projet d'extension des lois sur la responsabilité civile, lui avaient demandé parallèlement d'étudier la question de l'assurance obligatoire contre les accidents. Ce dernier vœu fut renouvelé d'une façon plus précise en avril 1887, peu après l'acceptation de la loi sur l'extension de la responsabilité. Les associations ouvrières suisses (le Grütli, etc.) avaient de leur côté adressé à l'Assemblée fédérale, pendant les débats de 1885, une pétition concluant à l'adoption de l'assurance obligatoire qui « enlèverait au capital le triste privilège de spéculer sur les malheurs qui frappent les classes laborieuses ».

Le Conseil fédéral se mit à l'œuvre. Il fut décidé tout d'abord d'avancer de deux ans le recensement de la population pour fixer d'une façon précise le nombre des ouvriers qui seraient soumis à l'assurance. Le bureau fédéral de statistique

fut chargé ensuite de faire le compte des accidents arrivés en Suisse pendant trois ans, à partir du 1er avril 1888, et de les classer selon les principes de la statistique. Ce travail remarquable fut publié en 1894 et ses données complétèrent utilement les recherches qu'avait faites le Secrétariat ouvrier pendant les années 1886, 1887 et 1888 sur les cas de blessures et de décès des travailleurs appartenant aux caisses de secours contre la maladie. La question fut ensuite traitée dans différents mémoires par MM. Forrer et Kinkelin et, par le comité directeur de l'Union suisse du commerce et de l'industrie.

Une revision constitutionnelle s'imposait afin de donner à la Confédération les compétences nécessaires pour légiférer en la matière. Le vote affirmatif des Chambres des 4 et 13 juin 1890 fut sanctionné par le peuple, le 26 octobre de la même année, par 283,228 voix contre 92,200 et par l'unanimité des cantons moins le Valais et les Rhodes intérieures. La nouvelle disposition (article 34bis) stipule :

« *La Confédération introduira, par voie législative, l'assurance* « *en cas d'accidents et de maladie, en tenant compte des caisses de* « *secours existantes. Elle peut déclarer la participation à ces assu-* « *rances obligatoire en général ou pour certaines catégories déter-* « *minées de citoyens.* »

Cet article n'énonce pas si l'assurance s'étendra à toutes les classes de la population ou seulement à quelques-unes, ni si l'organisation en aura lieu par l'Etat ou restera privée. Il ne prévoit que l'assurance contre les accidents et les maladies et autorise, sans l'imposer, l'introduction de l'obligation.

Le désir du peuple suisse de ne plus se contenter du statu quo était manifeste. Encouragé par cette éclatante majorité, le Conseil fédéral chargea M. le conseiller national Forrer d'élaborer deux avant-projets de lois d'assurance contre la maladie et les accidents. Ils furent terminés en 1893 et soumis cette même année à l'expertise d'une commission qui en modifia diverses dispositions.

Mais entre temps le parti socialiste avait provoqué une vive agitation contre les dispositions des avant-projets qui prévoyaient une participation de l'employeur aux primes à verser pour l'assurance maladie et en conséquence sa participation à l'adminis-

tration des caisses. Ils posaient comme condition que les patrons fussent complètement exclus de l'assurance maladie et demandaient que l'Etat accordât gratuitement les soins médicaux à l'ensemble de la population. Une institution semblable existe d'ailleurs déjà au Tessin où des médecins d'Etat ont la direction d'une assistance médicale gratuite pour tous les habitants du canton. Les ouvriers auraient, d'après les propositions des socialistes, couvert seuls les frais de l'assurance proprement dite. L'initiative constitutionnelle qu'ils entreprirent dans ce sens, échoua.

On reprit plus activement alors l'étude des projets Forrer qu'un message du 21 janvier 1896 soumit aux Chambres. Bien des discussions furent suscitées, en particulier par la difficulté de trouver dans les recettes ordinaires les ressources suffisantes pour faire face aux dépenses occasionnées par la mise en vigueur de la loi, la contribution annuelle de la Confédération étant évaluée à $8^1/_2$ millions. Le projet fut définitivement adopté le 5 octobre 1899 sous le titre de Loi fédérale sur l'assurance contre les maladies et les accidents et sur l'assurance militaire.

Le peuple suisse demanda cependant le referendum et, le 20 mai 1900, désavoua à une majorité de 341,914 voix contre 148,035 l'œuvre de la presque unanimité de ses mandataires. Il sabra en un jour l'ouvrage qui avait coûté aux hommes les plus éminents et les plus qualifiés de la Confédération un travail opiniâtre et incessant de plus de dix années.

La situation est d'autant moins réjouissante que le peuple ne paraît pas vouloir accepter davantage les idées de ceux qui ont pris la direction du mouvement contre la loi rejetée.

CHAPITRE XII

LES ASSURANCES OUVRIÈRES DANS L'HISTOIRE

Après avoir tracé une esquisse rapide de la marche progressive qu'a suivie, dans les divers pays, le travail du législateur sur le problème des assurances ouvrières, nous voudrions déga-

ger ici, au point de vue des idées et des principes, les transformations essentielles qui ont bouleversé, à travers les âges, l'économie de la question.

Les auteurs de l'antiquité nous signalent déjà chez les anciens peuples civilisés, notamment parmi les navigateurs phéniciens, l'existence d'associations accordant à leurs membres ou à leurs familles des secours en cas de maladie ou de décès. Plus tard, les Grecs pratiquèrent l'assurance contre les fâcheux résultats des procès qu'ils intentaient, contre les échecs électoraux, contre la pauvreté, et on peut dire que de tout temps les peuples ont recherché une application pratique et utile de la compensation des risques.

C'est cependant au moyen âge seulement que l'assurance — la chose, non le terme qui est de date récente — prit réellement corps. Les corporations ouvrières imposaient aux maîtres et compagnons le devoir de subvenir à leurs camarades tombés dans le dénûment, de même qu'à la campagne le seigneur était tenu de venir en aide à ses sujets indigents. Mais, tandis que dans le premier cas, il s'agissait pour ainsi dire d'une assurance contre la misère, aux frais de laquelle le membre de la corporation participait de ses propres deniers, dans le second, c'était une aumône, une assistance absolument gratuite. Il est toutefois significatif qu'une des premières apparitions de l'assurance appliquée aux classes laborieuses, ait eu lieu sous la forme de la contrainte, c'est-à-dire de l'obligation.

L'analogie entre les caisses de ces gildes et l'assurance proprement dite ne doit cependant point être exagérée, car les associations de mutualité constituées par les corporations de métiers, reposent sur des bases sensiblement différentes de celles sur lesquelles s'appuient les établissements modernes d'assurances. Leur principe générateur est essentiellement communiste, tandis que l'assurance, du moins l'assurance privée, est une institution individualiste employée sous un vêtement social et les concessions que fait à l'idée socialiste l'assurance obligatoire moderne réglementée par l'Etat, sont de nature tout à fait bénigne. L'assurance pure ne repose pas sur des instincts de sympathie comme les secours accordés par les corporations de métiers, mais sur des instincts d'égoïsme et, si le moraliste s'op-

pose à ce point de vue, l'économiste y voit une force pour l'institution qui s'adapte ainsi mieux à la nature de l'homme, essentiellement égoïste aussi.

Très souvent dans les gildes, surtout dans les anciennes gildes anglaises, le compagnon ne possédait pas de droit aux prestations de la corporation, c'est-à-dire que sa prérogative n'était pas garantie par la loi et les tribunaux; les secours ne lui étaient accordés que s'il ne disposait plus d'autres ressources. Il y a là avec l'assurance une distinction profonde qui donne aux prestations des gildes un caractère très prononcé d'aumône.

L'assurance obligatoire moderne a évité de tomber dans l'un ou l'autre de ces extrêmes, en suivant le milieu de la route, *der goldene Mittelweg,* ainsi que disent les Allemands. Elle a choisi avec art ce que contenaient de juste les principes manchestériens et les théories collectivistes et s'est abstenue de tomber dans leurs exagérations réciproques.

L'œuvre de prévoyance instituée par les corporations ouvrières prit un développement intense dans le cours des siècles, et la loi dota bientôt ces associations de l'obligation, en les plaçant en même temps sous le contrôle de l'Etat; en Prusse, notamment, le *Landrecht* de 1794 bouleversa l'autonomie des associations de métiers. L'obligation pour les ouvriers de se secourir mutuellement en cas de maladie et de misère, n'était plus un devoir vis-à-vis de la corporation, mais un devoir vis-à-vis de l'Etat; c'était, en d'autres termes, une assurance obligatoire réglementée dans ses traits généraux par l'Etat et patronnée par lui.

Ces institutions ont trouvé leur expansion la plus forte chez les peuples germains et elles furent surtout utilisées par les exploitations minières et par les entreprises fluviales et maritimes. Ainsi, en Allemagne, il a existé de temps immémorial, au bénéfice des ouvriers mineurs, une assurance obligatoire contre l'invalidité et la vieillesse, qui prit naissance au temps où, dans les mines comme dans les associations corporatives, propriété et travail formaient encore un tout inséparable.

Ces caisses ouvrières qui s'étaient formées lentement mais sûrement, en s'adaptant à l'organisation sociale de l'époque,

durent, dans la première moitié de notre siècle, modifier brusquement les principes sur lesquels elles reposaient. C'était une suite directe des thèses nouvelles proclamées par la Révolution française et la conséquence logique et inéluctable de l'expansion des idées d'Adam Smith et des autres grands théoriciens de l'individualisme. L'avènement des grands principes de la liberté du commerce et de l'industrie, du droit de libre domicile et de libre association, devait avoir comme résultat naturel la dissolution des anciennes corporations de métiers et des institutions d'assistance qui en dépendaient.

La liberté absolue de la propriété individuelle avait été, en effet, proclamée, n'imposant plus au propriétaire que le devoir essentiellement négatif de ne pas attenter à la liberté et au droit des autres; cette exception faite, il était dégagé de toute obligation spéciale. D'autre part, le système de la liberté économique de l'industrie avait également été inauguré, ne soumettant plus le travail à aucune restriction, mais le faisant régler par la loi de l'offre et de la demande, qui donnait à l'ouvrier, en théorie du moins, le droit de discuter librement le prix de son salaire.

Le travail étant libre, il n'y avait plus à prendre soin de ceux qui étaient capables de s'occuper, mais seulement de ceux qui ne pouvaient se livrer à un travail lucratif, soit pour cause de maladie, d'infirmité ou de vieillesse, soit enfin pour cause de chômage. C'est à tempérer ces détresses que devaient s'employer les efforts de la société moderne.

Au commencement du XIXe siècle se transforma donc la puissante classe des salariés, transformation que l'avènement de la grande industrie, puis la création des chemins de fer, avait rendue nécessaire. Les rapports étroits et patriarcaux entre ouvriers et employeurs, ainsi qu'ils avaient existé sous le règne de la petite industrie, disparurent, faisant place au contrat bilatéral de travail, à la confection duquel les parties avaient des droits égaux, et qui régissait dès lors les droits et les devoirs réciproques des patrons et de leurs ouvriers.

Ce vent de libéralisme qui soufflait avec une bienfaisante violence sur la vieille Europe, isolait malheureusement le travailleur, l'abandonnant à ses seules forces à travers toutes les

modalités et toutes les vicissitudes de l'existence. Les économistes s'étaient imaginé que la liberté absolue serait le meilleur moyen d'exciter l'activité et de développer les facultés de l'individu, mais on a bientôt reconnu que l'homme isolé était souvent impuissant à lutter contre le hasard.

L'entrepreneur et le consommateur retiraient d'importants bénéfices de la grande industrie, seul l'ouvrier en souffrait, à la suite surtout de l'accroissement énorme du chiffre des accidents; le nombre de ceux qui tombaient ainsi à la charge de leur commune ou de caisses de bienfaisance augmentait toujours au détriment d'une morale sociale saine et généreuse.

On sentit donc la nécessité de remédier à une situation aussi fâcheuse. Certains Etats commencèrent par favoriser l'assurance libre, et la législation française a sous ce rapport courageusement marché de l'avant. D'autres émirent des prescriptions, telle la loi fédérale sur les fabriques, destinée à protéger les classes ouvrières dans leur travail ou à leur garantir le repos du dimanche. D'autres enfin étendirent le principe de la responsabilité de l'employeur pour les accidents professionnels, créant à cet égard un droit spécial parfois très complet, ainsi qu'en témoignent les lois suisses de 1881 et de 1887.

La répercussion que cette transformation complète de la production avait eue sur les institutions sociales existantes ne fut naturellement pas la même partout. En Angleterre, en France, en Belgique on sabra net les anciennes corporations, tandis que dans les Etats germaniques, en Prusse surtout, le système des caisses obligatoires subsistait dans une certaine mesure. Le brusque revirement qui s'était fait jour dans les idées économiques et sociales avait donc engagé tous les gouvernements du vieux continent à s'occuper du sort des travailleurs et avait conduit à l'élaboration des diverses lois mentionnées ci-dessus jusqu'au moment où l'on reconnut toute l'énergie des ressources que renfermait l'assurance étendue à l'ensemble des classes ouvrières à l'aide de l'obligation. C'est seulement dans ces vingt dernières années que quelques Etats s'enhardirent à proposer une assurance obligatoire officielle, et l'Allemagne se distingua au premier rang, jetant les bases de la réforme en

1881 déjà, dans le célèbre message impérial qu'avait rédigé et contresigné le vieux chancelier de fer.

Les Etats allemands, qui n'avaient jamais supprimé complètement, en fait du moins sinon en droit, les corporations et leurs caisses de secours, s'adaptèrent donc le plus aisément l'assurance obligatoire sous sa forme moderne, c'est-à-dire avec réglementation et surveillance de l'Etat. La politique sociale inaugurée par le nouvel empire allemand put, en ce qui concerne les assurances ouvrières et surtout la branche maladie, se relier en partie à des institutions déjà existantes; même pour les accidents et l'invalidité, la transition ne fut pas aussi brutale pour les populations, en raison de ce germe d'obligation qui, durant le siècle entier, s'était maintenu dans l'organisme social des Etats allemands. Il est vrai de dire, et cela est tout en notre honneur, qu'avant que l'Allemagne et l'Autriche aient songé à créer, par la voie officielle, l'assurance obligatoire contre la maladie, la question avait déjà été discutée en Suisse et que les cantons de St-Gall et d'Appenzell lui avaient même donné une réalisation pratique partielle.

Dans les autres Etats qui avaient admis dans leur pureté primitive les principes de la liberté d'industrie et du travail, le droit de libre association donna naissance à des sociétés d'assurance ouvrière qui, en Angleterre, type de l'Etat individualiste, furent les *Friendly Societies* et les caisses des *Trade-Unions.*

La législation impériale allemande empruntait nombre de dispositions aux lois et coutumes en vigueur dans les divers Etats confédérés, mais elle provoqua en outre des réformes de très haute importance. Un de ses mérites les plus sérieux a été l'uniformité introduite dans l'organisation de l'assurance, puis la généralisation de l'obligation qui englobait, pour le paiement des primes, patrons et ouvriers. La loi de l'Etat fixait, une fois pour toutes, les droits et les devoirs des parties, faisant de l'assurance, ainsi que de l'école et du service militaire une institution de droit public caractérisée par la nullité des contrats privés conclus au désavantage de l'assuré.

Bien que de droit public, l'assurance obligatoire possède les traits distinctifs principaux des entreprises privées, car elle s'ap-

puie sur les mêmes bases techniques et en a la plupart des caractères juridiques et économiques. L'assurance individualiste pure, dont l'avènement remonte à l'époque qui a suivi la Révolution, ne suffisait plus aux besoins des populations et on en a fait alors une institution de droit public, en la réglementant par la loi et en la généralisant par l'obligation. Elle n'en a pas moins conservé la nature propre à l'assurance et elle est notamment à distinguer de l'assistance, à laquelle elle a été si souvent et si injustement assimilée.

Les cruelles conséquences de la transformation des méthodes de production se faisant surtout sentir dans la progression effrayante des accidents professionnels, c'est aussi cette question qui occupa principalement le législateur moderne. Plusieurs pays, entre autres l'Angleterre et la France, se rattachent encore, il est vrai, à l'idée de l'extension de la responsabilité civile, et l'Italie, qui a admis l'obligation à l'assurance, a reculé, non sans raison si l'on considère l'état lamentable de son organisation politique, devant une administration publique obligatoire. La Suisse créera tôt ou tard une assurance contre les accidents, car l'immense majorité du peuple acceptera sans doute une loi sur la matière si elle est bien comprise et si elle s'adapte à ses traditions; le projet rejeté en mai 1900 pourra à cet effet fournir d'excellentes bases. L'Allemagne, l'Autriche, la Norvège et la Finlande ont seules jusqu'ici adopté l'assurance obligatoire contre les accidents, avec organisation uniforme précisée par la loi.

L'assurance contre la maladie existe en Allemagne, en Autriche et en Hongrie, tandis que pour la vieillesse et les autres infirmités permanentes, l'empire allemand seul possède une organisation générale de prévoyance s'étendant obligatoirement à l'ensemble de la population ouvrière. Cette dernière assurance est cependant imposée aux mineurs et aux marins en France et aux mineurs seuls en Belgique, tandis qu'en Suisse il existe uniquement, sous la surveillance de l'Etat, des caisses de retraite en faveur des employés des chemins de fer et des bateaux à vapeur.

Cet aperçu rapide de l'activité des différents Etats civilisés en matière d'assurances ouvrières témoigne des progrès énormes qu'a faits ces années dernières l'idée de l'obligation. Si parfois

les projets tardent à être examinés et à être votés, la raison en est souvent — la France nous en donne un typique exemple — au peu de fixité que possèdent les ministères et à leurs fréquents changements. L'opposition des Chambres hautes enfin, ainsi le Sénat français et la Chambre des lords en Angleterre, imprime également un arrêt puissant à l'élaboration de lois sociales progressistes; en Suisse, nous sommes surtout arrêtés par le referendum du peuple, qui est conservateur d'instinct et accueille souvent avec appréhension, si ce n'est avec méfiance, les lois nouvelles que lui soumettent ses représentants.

Ces différents facteurs trouvent heureusement un contrepoids dans la bienfaisante action des individus de toutes classes qui combattent en faveur d'une législation efficace sur l'assurance obligatoire. En France, c'est surtout à la Chambre que cette activité se manifeste sous la forme de motions nombreuses et énergiques des députés progressistes, tandis qu'en Suisse les masses elles-mêmes se sont emparées vaillamment de la question, faisant, pour le bien de l'œuvre, surgir les propositions les plus diverses et non les moins heureuses. Rappelons enfin et surtout l'œuvre féconde des Congrès internationaux d'assurance ouvrière, dont le dernier siégea ce printemps à Paris, où onze ans auparavant les délégués des divers pays s'étaient déjà réunis une première fois; ce congrès de 1889 aboutit à la fondation du « Comité permanent des accidents », tandis que le deuxième, dont les assises se tinrent à Berne en 1891, admit l'intervention de l'Etat, tout en reconnaissant que parallèlement l'activité privée avait son rôle à jouer dans l'organisation et l'administration des assurances ouvrières.

L'idée est donc en marche, les premiers élans ont été donnés, mais de nombreux et généreux efforts sont encore nécessaires pour que le problème reçoive une solution satisfaisante et complète dans tous les Etats du monde civilisé. C'est là l'œuvre du temps. Tous arriveront, les uns plus vite, les autres plus lentement. Il s'agit d'avoir foi ici en le vieux dicton : *Qui va piano...*

IIME PARTIE

LES LOIS ACTUELLES D'ASSURANCE OBLIGATOIRE

CHAPITRE I

L'ALLEMAGNE

L'assurance obligatoire s'étend en Allemagne à la maladie, aux accidents, à l'invalidité et à la vieillesse ; les principes qui régissent ces différentes lois vont être énoncés succinctement dans ce chapitre.

§ 1. L'assurance contre la maladie.

1. Etendue. — 2. Organisation. — 3. Paiement des primes.
4. Prestations. — 5. Statistique.

L'assurance contre la maladie a été instituée par la loi du 15 juin 1883, modifiée, dès le 10 avril 1892, par une Novelle complémentaire. C'est la branche d'assurance préférée de la population car, outre les avantages directs qu'elle accorde, les différentes caisses possèdent, quant à leur organisation et leur administration, l'autonomie la plus grande.

1. — L'obligation de s'assurer contre les effets de la maladie a lieu en vertu de la loi ou d'une disposition statutaire, ou enfin sur la base d'un arrêté émanant du chancelier de l'empire ou de l'autorité centrale de l'Etat intéressé. L'obligation légale s'étend aux ouvriers de l'industrie et aux employés d'exploitation dont le salaire annuel ne dépasse pas 2000 marcs.

L'obligation résulte d'une disposition statutaire pour les travailleurs qui ne peuvent être assujettis à l'assurance que sous

certaines conditions de résidence et d'organisation et la loi a en vue ici notamment les ouvriers de la campagne, les personnes dont le contrat de travail est limité à une durée de moins d'une semaine et celles qui travaillent à domicile ou dans le sein de leur famille. Cette obligation statutaire est décrétée par les autorités communales pour leur arrondissement.

Le critère de l'obligation à l'assurance est donc le fait de travailler pour le compte d'autrui, mais les ouvriers, les domestiques et les employés d'exploitation qui ne sont pas contraints de s'assurer ont le droit de devenir membres volontaires de l'institution. La loi complémentaire de 1892 qui a étendu le cercle des personnes soumises à l'obligation, permet en outre que, par disposition statutaire, il soit accordé à toute personne, ayant un revenu annuel inférieur à 2000 marcs, la faculté d'adhérer volontairement à l'assurance. Ce droit de participer à l'institution dérive également tantôt de la loi elle-même, tantôt de dispositions réglementaires d'une commune ou d'une association de communes.

L'assurance n'est donc pas, pour ce qui concerne la maladie, étendue à tous ceux auxquels elle pourrait s'appliquer. Les domestiques et les ouvriers des exploitations agricoles et forestières ne sont en effet que partiellement soumis à l'obligation de s'assurer, qui ne peut leur être imposée, actuellement, que dans des cas donnés et seulement par les Etats confédérés ou par les communes. On a hésité jusqu'à aujourd'hui à assimiler les ouvriers de l'agriculture à ceux de l'industrie, en raison de la situation spéciale dans laquelle ils se trouvent ; ils sont assez fréquemment au service de plusieurs maîtres à la fois et leur rétribution se fait souvent en nature, ce qui rendrait difficile le calcul des primes. Cependant, le royaume de Saxe et les Grands-duchés de Bade et de Hesse ont étendu à cette catégorie de travailleurs l'action de la législation impériale, et les deux premiers de ces Etats ont procédé de même pour les domestiques. Il y a là une réforme qui s'imposera sous peu pour le territoire allemand tout entier.

2. — Le principe de base de la loi allemande est celui de la mutualité qui donne à chaque société la plus grande indépendance d'organisation et d'administration et en même temps

intéresse l'assuré plus directement à la bonne marche de la caisse dont il fait partie.

Les caisses sont locales, ce qui est une nécessité pour faciliter le contrôle médical et permettre une distribution de secours rapide et immédiate. La loi allemande — celle de 1892 comme celle de 1883 — impose l'obligation de faire partie d'une caisse maladie (Kassenzwang), mais n'astreint pas les individus à se rattacher à une caisse déterminée (Zwangskasse). Le choix de la caisse est libre, mais si on ne fait pas usage de ce droit, on est membre d'une caisse de par la loi. Les sociétés volontaires sont maintenues à côté de celles qui sont obligatoires et officielles et elles permettent en particulier que les ouvriers mieux rétribués s'assurent pour des sommes plus élevées; elles ne font donc pas seulement concurrence aux groupements obligatoires, mais les complètent encore. Leurs membres ne sont libérés de l'affiliation à une caisse publique que lorsqu'il leur est garanti le minimum d'avantages accordés par les autres caisses obligatoires.

Ces dernières sont classées par la loi allemande (§ 4) de la façon suivante : 1° les caisses locales (Orts-Krankenkassen) créées par les communes, pour toutes personnes soumises à l'assurance et occupées sur leur territoire, si le nombre des membres est au minimum de cent. Ces caisses, qu'il ne faut pas confondre avec l'assurance communale, ont le chiffre d'assurés le plus élevé, bien qu'elles ne soient pas les plus nombreuses ; elles sont composées, en règle générale, de personnes de la même profession et semblent avoir été le type préféré du législateur allemand. 2° Les caisses de fabrique (Betriebs-Krankenkassen) qui ne sont pas strictement locales et peuvent s'étendre sur plusieurs communes et même sur des parties de différents Etats de l'empire. Elles sont instituées par de grands industriels qui occupent au moins cinquante ouvriers soumis à l'assurance. 3° Les caisses de l'industrie du bâtiment (Bau-Krankenkassen) que les entrepreneurs doivent instituer, sur arrêté de l'autorité provinciale supérieure, lorsqu'ils occupent temporairement un grand nombre d'ouvriers. Elles sont surtout utilisées en cas de travaux importants, tels que chemins de fer, canaux, etc. 4° Les caisses des corporations professionnelles (Innungs-Kran-

kenkassen) qui peuvent être créées par les syndicats d'ouvriers, libres ou obligatoires, selon les prescriptions du code industriel et notamment selon celles de la loi complémentaire de ce code, du 26 juillet 1897. Elles n'ont pas la personnalité juridique. 5° Les caisses des ouvriers mineurs (Knappschaftskassen) dont l'organisation est déterminée par les règlements particuliers des divers Etats. 6° L'assurance communale (Gemeinde-Krankenversicherung) instituée par les communes à titre subsidiaire et seulement lorsqu'elle est nécessaire. Elle comprend toutes les personnes soumises à l'assurance qui ne font partie ni d'une caisse libre, ni d'une des cinq que prévoit la loi et qui viennent d'être énumérées. Cette assurance n'a pas la personnalité juridique et elle est administrée par les fonctionnaires de la commune.

La loi prévoit enfin la réciprocité entre toutes les caisses en cas de changement de domicile ; il est ainsi mis fin à cette iniquité souvent si lourde pour les membres de l'assurance libre qui ne peuvent, sous peine de perdre leurs droits à tout ou partie des avantages de la caisse, quitter le lieu où ils habitent.

Les caisses libres sont administrées par les ouvriers seuls, les autres le sont par les ouvriers et les patrons en proportion de la contribution qu'ils fournissent à la caisse. L'organisation de l'assurance allemande contre la maladie est donc essentiellement décentralisée, ce qui en facilite les services et l'a rendue très populaire.

Les frais d'administration sont à la charge des différentes caisses, sauf pour celles qui se rattachent aux fabriques et aux entreprises de construction où le patron les supporte lui-même et à l'exception aussi de l'assurance communale où ils reposent sur les communes.

La mise en œuvre de l'assurance maladie incombe aux autorités des Etats confédérés seules et non à l'office impérial qui n'a que le droit de surveillance générale que lui confère la constitution.

3. — La loi qui fixe un minimum pour les prestations à servir en cas de maladie, détermine en outre un maximum de primes de $1\frac{1}{3}\%$ du salaire pour l'assurance communale et de

3 % pour les autres caisses prévues par la loi ; l'assurance communale a naturellement, en raison de ses cotisations inférieures, moins d'obligations à remplir. Les ouvriers paient les deux tiers des primes, tandis que l'autre tiers est à la charge du patron qui est d'ailleurs responsable du versement pour ceux qu'il occupe. Les caisses libres n'ont pas droit aux subventions des employeurs, mais un grand nombre y contribuent toutefois de leur propre chef.

4. — Les droits minima de tout assuré sont la gratuité des soins médicaux dès le début de la maladie et, en plus, une allocation en espèces de la moitié du gain quotidien, à partir du troisième jour de la maladie jusqu'à l'expiration de la treizième semaine au moins. Dans certains cas, le malade peut être soigné gratuitement dans un hôpital et la moitié de l'allocation à laquelle il aurait eu droit est distribuée à sa famille. Les caisses obligatoires sont tenues en outre de fournir, au décès de l'assuré, une somme équivalente à la valeur de vingt journées de travail, pour couvrir les frais funéraires.

Depuis la loi de 1892, les caisses libres doivent accorder à leurs membres malades la gratuité des soins médicaux et des médicaments en lieu et place de l'ancienne indemnité qu'elles avaient coutume de fournir.

En dernière ligne, les caisses obligatoires sont tenues d'attribuer une allocation du montant de l'indemnité de maladie aux femmes en couches qui, dans l'année précédant leur accouchement, ont appartenu pendant six mois au moins à l'une de ces caisses ; cette allocation leur est accordée durant quatre semaines au moins.

Tels sont les avantages minima auxquels l'ouvrier a un droit légal, mais il est justifié à conclure une double assurance lui permettant ainsi d'obtenir, en cas de maladie, une allocation aussi élevée que son salaire quotidien. En outre, chaque caisse peut, dans ses statuts, augmenter les avantages dont la limite minimum a été fixée par la loi (§ 21). Ainsi, la durée des secours peut être prolongée de treize semaines jusqu'à un an, et pour les femmes en couches jusqu'à six semaines au lieu de quatre ; les caisses, à l'exception de celles qui sont instituées

par l'assurance communale, ont presque toutes usé de ce droit.

Le Reichstag a pris une décision par laquelle le Conseil fédéral a été chargé de présenter un projet de loi étendant la durée des prestations des caisses de maladie à 26 semaines ; la pension d'invalidité qui est accordée après ce laps de temps, en cas d'incapacité partielle de travail, s'enchaînerait donc directement aux prestations de l'assurance contre la maladie. L'allocation pécuniaire peut être accordée, à partir du commencement de la maladie déjà, et courir même pendant les dimanches et jours fériés ; elle peut en outre être portée aux trois quarts du salaire quotidien moyen. Les secours sont enfin étendus dans certaines caisses aux convalescents et aux membres de la famille de l'assuré.

Les dispositions très élastiques de la loi laissent ainsi une indépendance assez grande aux diverses caisses qui peuvent augmenter leurs prestations au fur et à mesure de leur développement.

Tout contrat particulier limitant les droits de l'assuré reste sans effet (§ 80) ; la saisie de l'indemnité, l'engagement du droit à cette indemnité, ainsi que son report sur un tiers, sont en principe interdits (§ 56).

Les secours accordés en vertu de la loi ne constituent pas une charité, car il s'agit d'un droit personnel de l'individu, et d'ailleurs les sociétés de bienfaisance et l'assistance communale continuent à fonctionner parallèlement à l'assurance.

5. — Il existait, en 1898, 22,997 caisses assurant 9,229,966 ouvriers, et sur ce nombre on comptait seulement 1697 caisses libres avec 806,893 assurés. Durant cette année, 3,276,525 personnes sont tombées malades pendant un total de 57,118,528 jours. Le capital des caisses était de 164 millions de marcs ; les recettes accusaient 166 millions et les dépenses 146 millions de marcs.

Ces chiffres sont éloquents et témoignent de l'ampleur que l'assurance maladie a prise en Allemagne. D'ailleurs, une loi nouvelle est en élaboration qui accentuera encore les effets des dispositions actuellement en vigueur et fera disparaître maints légers inconvénients que la pratique a révélés.

§ 2. *L'assurance contre les accidents.*

1. Etendue. — 2. Organisation. — 3. Office impérial. — Paiement des primes. — 5. Prestations. — 6. Caractère juridique du droit aux secours. — 7. Statistique.

L'assurance contre les accidents a été instituée par la loi du 6 juillet 1884 dont les dispositions ont été complétées à diverses reprises et en dernier lieu par la Novelle du 5 juillet 1900.

1. — De même que pour la maladie, l'obligation dérive soit de la loi, soit des statuts. L'obligation légale qui ne visait d'abord que les accidents de la grande industrie, s'étend actuellement à tous les ouvriers de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, ainsi qu'aux employés d'exploitation dont les revenus annuels ne dépassent pas 3000 marcs. Ces dispositions peuvent encore être étendues par des prescriptions salutaires.

La loi de 1900 a institué un droit légal à l'assurance volontaire pour les chefs d'entreprises dont les gains atteignent 3000 marcs au maximum par an et pour ceux qui n'emploient pas de façon régulière plus de deux ouvriers salariés. Les statuts de la corporation peuvent enfin encore autoriser les patrons à faire participer à l'assurance les autres personnes de leur établissement qui n'y sont pas soumises par la loi (§§ 1-5, loi de 1900).

2. — L'organisation de l'assurance repose sur la mutualité; ce ne sont cependant pas les assurés, c'est-à-dire les ouvriers, qui se groupent entre eux, mais leurs patrons qui forment des associations professionnelles (Berufsgenossenschaften), soumises au contrôle de l'empire et jouissant de sa garantie. Ces corporations, créées soit pour le territoire allemand entier, soit pour certaines contrées seulement, étaient au nombre de 113 en 1898, dont 65 pour les ouvriers de l'industrie et 48 pour ceux de la campagne. Ces 48 dernières corporations ont pour circonscriptions les divisions politiques et administratives; on a opté ici pour le système régional en raison de l'analogie très grande entre tous les travaux de la campagne et en raison de l'impossibilité de les classer en catégories distinctes, ainsi qu'on l'avait fait pour les associations industrielles. Pour les entreprises offi-

cielles de transport, comme les chemins de fer, les postes, etc., l'assurance est administrée directement par l'empire ou les Etats particuliers. Toute concurrence privée est exclue, c'est-à-dire que la participation de caisses libres n'est pas admise comme dans la branche maladie.

L'assurance allemande contre les accidents est un essai grandiose d'une union corporative de la grande industrie. L'idée des associations professionnelles revient à Bismarck lui-même qui voulait non seulement s'en servir pour l'assurance, mais en outre leur faire remplir un but de paix sociale en unissant le travail des employeurs et celui des ouvriers. Le Reichstag diminua malheureusement les droits des ouvriers dans le service de l'assurance, mais laissa aux corporations une autonomie administrative très grande. La constitution de ces syndicats est obligatoire et, si les chefs d'entreprises ne peuvent s'entendre, c'est le Conseil fédéral lui-même qui intervient et décide la création de la corporation. Toutes les associations ont la personnalité civile et promulguent des statuts qui doivent recevoir l'homologation de l'Office impérial des assurances ou des offices des Etats particuliers. Pour décentraliser l'administration, sans pour cela scinder la corporation et lui enlever ainsi son unité, une division territoriale en sections est possible.

Chaque association professionnelle a le droit d'édicter un règlement relatif à la prévention des accidents, après avoir entendu les ouvriers sur ce point. Elle peut y inscrire l'obligation pour les industriels de prendre des mesures spéciales pour prévenir les accidents et, au cas où ils ne s'exécuteraient pas, elle a la faculté de prévoir qu'ils seront inscrits dans une classe de dangers supérieure où les primes sont plus élevées. La plupart des associations de l'industrie ont édicté de telles mesures et, quant à celles de l'agriculture, il a été dressé une statistique des accidents qui permettra de procéder sous peu à la rédaction de règlements semblables. Ces prescriptions doivent être homologuées par l'office impérial ou par les offices territoriaux qui sont également chargés de la surveillance générale des associations professionnelles. Le 25 juin 1896, dans un congrès général de ces syndicats, il a été décidé d'édicter des instruc-

tions préventives communes à toutes les fabriques soumises à la loi d'assurance contre les accidents.

Les ouvriers sont assurés, sans le savoir, dès qu'ils sont occupés par le chef d'industrie. Leurs droits dans l'administration sont très limités par la raison qu'ils ne participent pas directement au paiement des primes. Cependant, ils prennent part à l'enquête officielle faite lors de chaque accident et siègent en outre dans les tribunaux arbitraux d'appel et dans l'office impérial.

3. — Cet office, d'abord chargé de l'assurance contre les accidents seule, a obtenu la direction supérieure de la branche invalidité et vieillesse dès la mise en vigueur de cette loi. Il est donc dans ces deux domaines l'autorité supérieure pour tout ce qui concerne l'organisation, l'administration et la juridiction, sans constituer toutefois une instance supérieure aux offices des divers Etats confédérés, dont la création a été arrachée au gouvernement par l'esprit de particularisme qui règne encore en plusieurs parties de l'Allemagne. Ces bureaux, souverains dans leur ressort, ne sont compétents que lorsque les intérêts de l'empire ne sont pas en jeu et seulement pour les établissements d'assurance qui se limitent absolument au territoire de l'Etat confédéré.

L'office impérial possède des fonctions à la fois administratives et judiciaires pour prévenir les conflits qui pourraient surgir entre des autorités différentes. Comme instance judiciaire supérieure, il est compétent, qu'il s'agisse de recours administratifs ou de recours strictement juridiques ; la loi de 1900 a cependant restreint ce droit d'appel. La procédure y est orale et publique.

En pratique cette autorité a sa raison d'être et a rendu de signalés services, mais au point de vue du droit public, ce cumul des fonctions administratives et judiciaires sur un seul organe mérite, croyons-nous, de sérieux reproches.

4. — La loi considère que c'est l'employeur qui retire l'avantage économique le plus considérable de l'activité de l'ouvrier et elle lui fait supporter seul les charges de l'assurance accidents. Le critère pour la prime à imposer à chaque industriel n'est pas seulement le salaire des ouvriers qu'il emploie,

mais encore le degré de danger dont il charge sa corporation. Il a été prévu, dans ce but, la création de classes de risques auxquelles correspondent des tarifs différents, ce qui engage les chefs d'entreprises à améliorer toujours davantage l'agencement de leurs ateliers pour payer une taxe d'autant plus réduite. Dans les associations agricoles, les versements des patrons peuvent être basés sur les impôts directs auxquels ils sont soumis et, dans la règle, on n'y considère pas le degré de danger qu'offre leur exploitation.

Pendant les treize premières semaines, les caisses de maladie sont tenues de prendre à leur charge les dépenses entraînées par les accidents et il en résulte que l'ouvrier est ainsi indirectement tenu de participer aux charges de l'assurance accidents. Cette participation est évaluée au 8 % du total des frais et elle donne à l'ouvrier certains droits à l'administration de la corporation.

Les recettes sont perçues au moyen de la répartition, sur les membres de l'association, des indemnités servies pendant l'année ; le système de la capitalisation n'a été adopté que pour les constructions souterraines en raison du caractère spécial de ces travaux. La création d'un fonds de réserve est prescrite pour les associations professionnelles de l'industrie et reste facultative pour celles de l'agriculture, aussi longtemps qu'elle n'a pas été décrétée par statut ou par une loi de l'Etat intéressé.

5. — Le but de l'assurance est de fournir à l'assuré ou à sa famille un droit légal à une compensation pour le dommage résultant d'un accident survenu pendant le travail. Le versement de l'indemnité s'opère gratuitement par la poste et il a lieu dans tous les cas, sauf intention prouvée de l'ouvrier de s'être attiré dolosivement l'accident. L'indemnité comprend, en cas de blessures, les soins médicaux et une rente pouvant s'élever jusqu'aux deux tiers du salaire annuel ; en cas de décès, une pension à la famille et une somme destinée à couvrir les frais des funérailles. Pendant les treize premières semaines, les caisses de maladie interviennent ou, si l'ouvrier n'appartient pas à l'une d'elles, le patron doit se charger personnellement de toutes les prestations. Dans les associations de la campagne, les gains varient peu dans un même district

et les rentes ont été, pour plus de simplicité, calculées d'après le salaire moyen de la région. Les statuts peuvent également prescrire que les personnes qui tirent leur salaire en nature toucheront leur rente sous cette forme.

L'indemnité est fixée, après enquête officielle, par le comité de direction de l'association. Il peut y avoir appel de cette décision auprès d'un tribunal arbitral présidé par un fonctionnaire public et composé en outre de délégués des patrons et des ouvriers. Ce tribunal est, aux termes du § 3 de la loi de 1900, le même que celui qui est institué pour l'assurance contre l'invalidité. Un dernier recours est possible, dans les cas importants, auprès de l'office impérial ou de l'office territorial, s'il en existe un.

Une corporation doit-elle se dissoudre pour n'avoir pu fournir les prestations prévues, les charges et obligations qu'elle avait entreprises retombent sur l'empire ou sur l'Etat confédéré, si la corporation ne s'étend pas au delà des frontières de cet Etat.

6. — De même que pour l'assurance-maladie, il s'agit ici non pas d'assistance publique, mais d'un droit tout personnel de l'assuré. Celui-ci possède cette prérogative en vertu de la loi; strictement parlant, il n'aurait aucun droit à des secours puisqu'il ne participe pas directement aux charges de l'assurance. Ce droit est, en outre, d'une nature toute spéciale, car il renferme pour le patron une obligation d'indemniser la victime, même sans qu'il y ait aucune faute de sa part. La loi met encore mieux au jour la nature de droit public de cette prérogative de l'ouvrier, en interdisant toute disposition et tout contrat limitant les droits de la victime en cas d'accident. Enfin, elle enlève tout effet juridique à la saisie de la rente, ainsi qu'au contrat reportant ces droits sur autrui ou les engageant à l'avance.

En cas d'accident survenant à un ouvrier pendant son travail, l'assurance est tenue de lui fournir l'indemnité prévue par la loi, mais en outre la responsabilité de droit privé subsiste si elle n'est pas abrogée d'une façon expresse. Il en est en particulier ainsi, en cas d'intention coupable de l'employeur, et d'ailleurs la loi de 1871 trouve toujours son application lorsque les per-

sonnes victimes de l'accident ne sont pas soumises à l'assurance. Quand l'accident est dû au fait d'un tiers, celui-ci est responsable comme précédemment, mais doit alors verser les indemnités qui lui incombent à la caisse de maladie et à l'association professionnelle, si celles-ci ont déjà pris soin du blessé. Les autres caisses de secours, ainsi que les sociétés de bienfaisance restent tenues d'accomplir leurs prestations, mais reçoivent en retour les sommes que les associations professionnelles sont obligées de fournir en vertu de la loi; les institutions d'assistance publique ont donc été de cette façon grandement déchargées.

7. — En 1898, 65 corporations industrielles, dont 29 s'étendaient sur le territoire entier de l'empire, ont assuré un total de 6,316,834 personnes qui étaient réparties sur 456,366 établissements et ont indemnisé 257,036 cas d'accidents. Il existait en outre 48 associations agricoles assurant 11,189,071 personnes et indemnisant 202,848 accidents, et enfin 409 offices d'Etat assurant 740,108 personnes et indemnisant 26,761 accidents. Il y avait donc un total de 18,246,013 assurés et de 486,645 accidents indemnisés. Les comptes de cette même année accusent 87,380,549 marcs aux recettes et 83,731,858 marcs aux dépenses, avec un capital de réserve de 161,499,238 marcs.

Notons que si le chiffre des personnes assurées contre les accidents est plus de deux fois supérieur à celui des personnes assurées contre la maladie, cela tient à ce que l'obligation légale de s'assurer contre les accidents s'étend à l'énorme contingent des ouvriers de l'agriculture.

§ 3. — L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse.

1. Etendue. — 2. Organisation. — 3. Paiement des primes. — 4. Prestations. — 5. Statistique.

La loi régissant actuellement cette branche d'assurance date du 19 juillet 1899, modifiant la loi originaire du 22 juin 1889. Pour être le Benjamin de l'œuvre de la législation sociale inaugurée par Guillaume Ier, cette assurance est loin cependant d'être la branche préférée de la population allemande. La loi complémentaire votée en 1899 par le Reichstag a heureuse-

ment fait disparaître maints inconvénients qui contribuaient, bien plus que le principe lui-même, à son impopularité.

1. — Le législateur n'a pas, en cette matière, procédé comme dans les deux autres branches d'assurance qui n'ont été appliquées que progressivement aux diverses industries et qui, actuellement encore, ont à étendre leur champ d'action. Dans son § 1, la loi de 1899 impose l'assurance dès l'âge de 16 ans et sans considération de sexe, d'âge ou de santé, à tous les ouvriers travaillant contre salaire, aux employés d'exploitation et de commerce, ainsi qu'aux marins et aux capitaines de bateaux (Schiffsführer) dont les traitements ne dépassent pas 2000 marcs.

Le Conseil fédéral peut étendre encore l'obligation à l'assurance (§ 2) aux entrepreneurs qui n'occupent qu'un ouvrier salarié et à ceux qui travaillent à domicile, pour le compte d'autres industriels. Outre cette obligation à l'assurance, certaines catégories de personnes ont le droit de s'affilier à l'établissement aussi longtemps qu'elles n'ont pas atteint l'âge de 40 ans (§ 14). Ce sont les employés d'exploitation et de commerce dont les appointements varient entre 2000 et 3000 marcs, les petits industriels, ceux qui travaillent à domicile, les personnes qui ne reçoivent en fait de salaire que la gratuité de leur entretien, ainsi que celles qui ne sont occupées que par intermittence. Enfin, heureuse disposition pour les ouvriers s'établissant à leur compte, les assurés qui cessent d'être soumis à l'assurance ont la faculté de la continuer.

Les personnes déjà infirmes sont dispensées de l'assurance. La loi de 1899, dans son § 5, donne pour ainsi dire une définition de l'invalidité en disant que les invalides sont ceux qui, par suite de vieillesse, de maladie ou d'autres infirmités, ne sont plus capables de gagner au moins un tiers de ce que des personnes saines de sorps et d'esprit, occupées aux mêmes travaux et jouissant d'une éducation professionnelle semblable, ont coutume de gagner dans la contrée.

2. — L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse fonctionne à l'aide d'organes propres; on ne s'est servi ni des caisses de maladie, ni des corporations de l'assurance contre les accidents, mais on a créé des établissements spéciaux dont la déli-

mitation est basée sur les divisions politiques et administratives de l'empire. Le principe de la régionalité y est donc admis dans toute sa pureté et il a été confirmé par la loi de 1899 qui, en d'autres points, a cependant profondément modifié l'organisation de l'assurance.

Les établissements d'assurance possèdent une administration autonome et jouissent de la personnalité juridique et de la garantie de l'Etat. Un changement dans leur répartition actuelle n'est possible qu'après consentement du Reichstag.

Leurs organes sont: la direction (Vorstand), composée de fonctionnaires et chargée de l'administration générale, et en second lieu le comité d'administration. Ce comité (Ausschuss) est composé, à nombre égal, de patrons et d'ouvriers et son rôle essentiel est d'élaborer les statuts de l'institution, qui doivent ensuite être homologués par l'Office des assurances.

La loi de 1899 a en outre institué des bureaux locaux (Rentenstellen) chargés de préaviser sur les demandes relatives aux rentes; ils sont facultatifs et non obligatoires comme le proposait le gouvernement.

Chaque établissement possède encore au moins un tribunal arbitral composé d'un fonctionnaire comme président, de patrons et d'ouvriers; il sert de cour d'appel pour les arrêts en fixation de rentes rendus par la direction. Une revision des jugements des tribunaux arbitraux est possible devant l'Office impérial des assurances, mais alors la revision ne porte que sur les questions de droit et non sur les questions de fait (§ 116).

Cet office a de même la haute surveillance sur le service de l'assurance, mais ce droit est reporté sur les bureaux spéciaux des divers Etats confédérés lorsque ceux-ci en ont constitué un. Ces offices particuliers ne fonctionnent cependant jamais comme cour d'appel, la compétence unique de l'instance impériale s'imposant pour une jurisprudence uniforme.

Quelques exceptions ont été faites au principe de la territorialité en faveur de caisses de grandes administrations de chemins de fer et d'exploitations minières, mais elles sont tenues d'accorder à leurs membres au moins autant d'avantages que les établissements créés par la loi.

3. — Le § 27 énonce que les dépenses de l'assurance reposent sur l'empire, sur les patrons et sur les assurés.

L'empire paie chaque année et pour chaque pension une somme de 50 marcs; il prend, en outre, à sa charge les frais de l'Office impérial, et la poste est chargée de faire le service gratuit des pensions à ceux qui y ont droit. Le reste des dépenses de l'assurance est supporté à proportion égale par les patrons et par les ouvriers, le taux des cotisations variant suivant les classes de salaire auxquelles les assurés appartiennent. Il existe cinq de ces catégories, suivant que les assurés gagnent moins de 350 marcs, de 350 à 550, de 550 à 850, de 850 à 1150, ou plus de 1150 marcs. Chacun peut se faire admettre dans une classe de salaire supérieure à celle à laquelle il appartient, mais l'exploitant n'a, dans ce cas, à verser que la cotisation pour la classe dont dépend en réalité celui qu'il occupe.

Les cotisations hebdomadaires sont fixées, par la loi de 1899, suivant ces classes, à 14, 20, 24, 30 ou 36 pfennigs et une modification de leur montant ne peut avoir lieu jusqu'en 1910 sans l'assentiment du Reichstag. Ce montant restera le même jusqu'au 31 décembre 1910, date à laquelle il sera fixé de nouveau d'une façon uniforme par le Conseil fédéral pour les dix années suivantes (§ 32).

Le taux des cotisations est donc le même pour tous les établissements d'assurance et pour tous les assurés appartenant à une même classe de salaires, sans égard à leur âge ou à leur état de santé.

Le paiement des primes a été basé sur le système de la capitalisation, contrairement au système de répartition admis pour l'assurance contre les accidents. L'institution des fonds de réserve a été supprimée par la loi de 1899, qui, en compensation, a transformé (§ 32 II) le système servant de base au prélèvement des cotisations et a remplacé le système de capitalisation par périodes par le système pur de la capitalisation.

Les établissements d'assurance gèrent de façon indépendante leurs recettes et leurs capitaux. Ceux-ci consistent, depuis le 1er janvier 1900, en capitaux communs à tous les établissements et en capitaux particuliers à chacun d'eux (§ 33); les charges de l'assurance reposent sur la fortune commune ou sur

la fortune particulière, proportionnellement à leur montant. L'institution de cette fortune commune à tous les établissements de l'empire a pour but d'égaliser la situation financière des divers établissements qui, très brillante pour quelques-uns, l'était beaucoup moins pour d'autres, en particulier pour ceux des provinces de la Prusse orientale et de la Basse-Bavière.

4. — Le but de l'assurance est de servir une rente à l'assuré devenu vieux ou invalide. Dans l'assurance contre les maladies et les accidents, le temps pendant lequel l'assuré ou son employeur a payé les primes n'a aucune influence sur les prestations; il en est autrement pour les pensions d'invalidité et de vieillesse. L'assuré a droit à la rente d'invalidité lorsque, d'une façon permanente, il n'est plus, ensuite de son état corporel ou intellectuel, capable de gagner un tiers de son salaire quotidien moyen. La pension est également servie après 26 semaines, lorsque l'invalidité n'est pas définitive, mais dure plus que ce laps de temps. Lorsque l'invalidité est une suite d'un accident du travail, c'est à la corporation professionnelle à fournir les secours.

L'âge de l'assuré n'importe pas, mais la loi met comme condition au droit à la rente, qu'il ne se soit pas attiré intentionnellement l'invalidité et qu'il ait payé les cotisations pendant un certain temps, dit « temps d'attente » (Wartezeit) fixé à 200 semaines par la loi de 1899.

Le montant de la pension d'invalidité se compose de la subvention de 50 marcs de l'empire, d'une somme fixe et d'une augmentation correspondant au nombre de semaines de cotisations. Il varie donc suivant le nombre des semaines de travail et la classe de salaire à laquelle l'assuré appartient, et il oscille, selon ces bases, entre 116 et 450 marcs par an.

L'assuré de 70 ans révolus a droit à la pension de vieillesse, même si sa capacité de travail n'a pas été diminuée par l'âge. Le temps d'attente (Wartezeit), qui est la période pendant laquelle la personne doit être affiliée à l'assurance avant de jouir de la pension est, d'après le § 29 de la loi de 1899, de 1200 semaines (1410 antérieurement). Cependant, pour marquer plus rapidement auprès des populations les bienfaisants effets de la législation, les ouvriers, âgés de 70 ans ou plus à l'entrée en

vigueur de la loi, ont pu jouir de la rente sans avoir effectué aucun versement antérieur. La pension de vieillesse est constituée, d'une part, par le subside de 50 marcs accordé par l'empire et, d'autre part, par une prestation des établissements d'assurance. Elle varie de 110,40 à 230,40 marcs par an, selon les documents officiels, soit de 138 à 288 fr.; le minimum en a été fixé, dès l'entrée en vigueur de la loi, à 133 fr. 50, et ce n'est pas une erreur les moins grossières de Paul Leroy-Beaulieu que de prétendre dans son livre : *L'Etat moderne et ses fonctions,* que le montant de la pension oscille entre 90 et 210 fr.

Les rentes vieillesse et invalidité sont, en règle générale, inaliénables et insaisissables. Les statuts d'un établissement peuvent déterminer que l'ayant droit à la rente pourra, sur sa demande, être reçu dans un hospice d'invalides au lieu de toucher la rente.

Outre les pensions de vieillesse et d'invalidité, la loi prévoit le remboursement des cotisations aux femmes qui se marient avant d'avoir rempli les conditions pour bénéficier de la pension, ainsi qu'à la veuve de l'assuré ou à ses orphelins de moins de quinze ans, si le défunt n'avait pas encore joui de sa rente. Les établissements fournissent de plus des secours dans les cas de maladie pouvant entraîner l'invalidité de l'assuré.

Résumons-nous en disant que l'objet de l'assurance est triple: pension d'invalidité ou de vieillesse, restitution de primes versées et secours de maladie. Au point de vue des prestations, la nouvelle loi de 1899 a adouci un grand nombre de dispositions trop strictes de l'ancienne législation, pour le plus grand bien de l'assurance qui y gagnera en popularité auprès des classes ouvrières.

5. — Les chiffres officiels mentionnent, pour 1898, 31 établissements et 9 caisses spéciales, assurant au total 12,659,600 ouvriers, dont 512,000 ont joui des rentes prévues par la loi. Pendant cette année, le subside de l'empire s'élevait à 24,401,000 marcs et le capital total des établissements à 672 millions, dépassant à l'heure qu'il est (1er janvier 1901) 800 millions de marcs, soit un milliard de francs. Les recettes accusaient en 1898, 164 et les dépenses 52 millions de marcs.

De 1891 à 1896, les établissements ont consacré 13 millions de marcs pour faciliter le crédit aux populations agricoles, 12 millions pour la construction de maisons ouvrières et près de 6 millions pour d'autres institutions d'utilité publique, tels qu'hôpitaux, hospices de convalescents, bains populaires, écoles enfantines, caisses d'épargne et autres. Ces prêts ont été effectués au taux moyen de $3^1/_4$ %; ils se sont élevés à 49 millions en 1897, à 89 millions en 1898 et, en 1899, plus de 52 millions (65 millions de francs) ont été consacrés exclusivement à l'amélioration des logements ouvriers.

Le « Guide » élaboré par l'office impérial établit que, lorsque l'assurance aura atteint la période de stabilité, il y aura, sur 100 assurés, un pensionné pour vieillesse et 11 pour invalidité, ce qui, pour une population de 55 millions d'habitants, donne 1,650,000 personnes jouissant de 363 millions de marcs de retraites, soit un million par jour.

Disons que, pour ce qui concerne l'ensemble des assurances allemandes, le montant total des indemnités s'est élevé à 2414 millions jusqu'au 31 décembre 1899 (plus de 3 milliards de francs), dont 304,5 millions pour cette seule année. Les ouvriers ont touché, jusqu'en 1895, en indemnités 356 millions de marcs de plus qu'ils n'ont payé eux-mêmes de cotisations, et la moyenne annuelle de leurs contributions est, pour chacun d'eux, inférieure à quinze marcs. Cette somme peut être aisément prélevée sur le budget de la grande majorité des travailleurs, qui s'y soumettent maintenant sans difficulté, car ils ont de plus en plus conscience des immenses avantages que leur procure l'œuvre de prévoyance sociale dont nous venons de tracer les lignes essentielles.

Rarement dans l'histoire, institution nouvelle s'est acquis aussi rapidement les sympathies des populations, qui se rendent compte que le saut dans le néant (der Sprung in's Dunkle), contre lequel certains esprits timorés ou réactionnaires les mettaient jadis en garde, n'était pas un argument de première solidité. Les enseignements de l'expérience n'ont pas été perdus pour le peuple allemand.

CHAPITRE II

L'AUTRICHE-HONGRIE

Section I.

L'Autriche.

L'Autriche est le premier pays qui ait marché dans la voie que l'Allemagne avait tracée, en instituant l'assurance obligatoire contre la maladie et les accidents.

§ 1. L'assurance contre la maladie.

1. Etendue. — 2. Organisation. — 3. Paiement des primes.
4. Prestations. — 5. Statistique.

La loi date du 30 mars 1888 et fut complétée, déjà avant sa mise en vigueur, par une Novelle du 4 avril 1889.

1. — Certaines catégories de personnes sont obligées à l'assurance, tandis que d'autres ont uniquement la faculté d'y participer ; c'est la loi seule qui fixe l'étendue de l'assurance et non aussi les statuts locaux, comme dans les institutions d'Allemagne. Sont astreints à s'affilier à une caisse tous les ouvriers et employés occupés dans la grande industrie, les travaux de construction et les entreprises de chemins de fer ou de navigation. Les ouvriers et apprentis sont soumis à l'assurance, que leur travail soit continu ou non, et sans considérer le montant de leur salaire, ni même s'ils en reçoivent un. Diverses catégories de travailleurs, parmi lesquelles les agriculteurs et les ouvriers de l'industrie domestique, sont dispensés de l'assurance.

La loi donne le droit de participer à l'institution à toute personne âgée de moins de 35 ans, aux chefs des exploitations agricoles et forestières, ainsi qu'à ceux qui occupent des ouvriers à domicile. Ils peuvent s'assurer personnellement et assurer leurs ouvriers si ceux-ci y consentent.

2. — Le service de l'assurance se fait au moyen de six sortes de caisses différentes. Ce sont d'abord les caisses d'associations (Vereinskrankenkassen), celles des syndicats professionnels

(Genossenschaftskassen) et celles des ouvriers mineurs (Bruderladen) qui existaient déjà avant la loi de 1888; leur participation au fonctionnement de l'assurance obligatoire est admise à la condition qu'elles accordent le minimum des prestations prévues par la nouvelle législation. Elles restent, à part cette restriction, soumises aux lois qui les régissaient avant cette date.

La loi de 1888 a créé trois nouvelles sortes de caisses qui possèdent la personnalité juridique et qui peuvent être considérées comme la base de l'organisation de l'assurance autrichienne contre la maladie. Ce sont :

1° Les caisses d'arrondissements (Bezirkskrankenkassen), qui sont les plus importantes. Elles reposent sur le principe de la mutualité et sont exclusivement territoriales, englobant tous les habitants de l'arrondissement qui sont soumis à l'assurance et ne sont pas membres d'une autre caisse. Les statuts sont établis par les autorités politiques de l'arrondissement, après que des délégués des patrons et des ouvriers ont été entendus, et ils doivent être ensuite homologués par les autorités supérieures du pays. Les organes de la caisse sont l'assemblée générale, la direction et le comité de surveillance. 2° Les caisses de fabriques (Betriebskrankenkassen) qui peuvent être fondées par tout chef d'entreprise employant au moins cent ouvriers soumis à l'assurance. Elles constituent donc une exception au principe de l'organisation régionale admis pour les caisses d'arrondissements. Les statuts sont établis par le chef d'entreprise qui doit prendre l'avis des délégués des ouvriers, et ils sont soumis ensuite à l'homologation de l'autorité politique. La comptabilité de la caisse a lieu aux frais et sous la responsabilité de l'employeur. 3° Les caisses des entreprises de construction (Baukrankenkassen) qui sont soumises aux principales dispositions régissant les caisses de fabriques. Elles présentent d'ailleurs une analogie assez grande avec les caisses de l'industrie du bâtiment prévues par la législation allemande.

3. — La loi ne fixe pas la façon dont les primes doivent être versées aux caisses mutuelles et à celles des syndicats professionnels. Elle précise, pour les caisses des ouvriers mineurs, que la participation des chefs d'entreprises au paiement des

cotisations doit être au moins aussi grande que pour les caisses créées en 1888.

Dans ces dernières, la règle est que les primes sont payées pour les deux tiers par les ouvriers et pour un tiers par les employeurs qui sont en outre responsables du versement de la contribution de ceux qu'ils emploient. Les patrons n'ont pas à payer de cotisations pour les ouvriers qui participent volontairement à l'assurance, mais d'autre part ils sont tenus de fournir la prime entière, si l'ouvrier ou l'apprenti obligatoirement affilié à la caisse ne reçoit aucun salaire.

En règle générale, il ne peut être réclamé de l'ouvrier plus du 3 % du salaire moyen qui sert de base à l'indemnité à laquelle il aura droit en cas de maladie ; la cotisation totale, avec la part du patron, est donc au maximum du $4\frac{1}{2}$ % du salaire moyen accordé dans l'arrondissement. Ceux qui s'assurent volontairement sont en outre astreints à payer une finance d'entrée.

4. — Les caisses sont tenues aux prestations minima suivantes : traitement médical pendant 20 semaines et indemnité pendant un même laps de temps si la maladie dure plus de trois jours et entraîne une incapacité de travail. Les secours ne sont accordés que si la maladie dure plus de trois jours, mais alors ils rétroagissent au moment du début de la maladie ; cette pratique n'est pas admise en Allemagne. L'indemnité est du 60 % du salaire journalier moyen de l'arrondissement et le taux de ce salaire est fixé périodiquement, en première instance, par les autorités politiques de l'arrondissement. Les caisses sont en outre tenues à une allocation en argent aux femmes en couches, pour la durée de quatre semaines au moins après les couches, et enfin aux frais d'enterrement lors du décès d'un membre ; cette dernière somme doit être de la valeur de vingt fois au moins le salaire journalier moyen de l'arrondissement.

En lieu et place de la gratuité des secours médicaux et de la rente accordée pour l'incapacité de travail, la caisse peut accorder des soins gratuits dans un hôpital. Si elle fait usage de ce droit, elle fournit aux parents du malade, qui jusqu'alors avaient été entretenus par lui, une rente de la moitié au

moins de la rente ordinaire, c'est-à-dire du 30 % du salaire moyen.

Les statuts des caisses créées par la loi peuvent étendre ces prestations en portant notamment la durée des secours à une année entière et en augmentant la rente jusqu'au 75 % du salaire moyen.

5. — Il existait, en 1896, 3200 caisses, dont 4.2 % seulement avaient été instituées par l'initiative individuelle ; elles assuraient 2,300,000 membres sur une population totale de 25 millions d'habitants et de 9,500,000 ouvriers travaillant contre salaire. Une caisse comprend donc en moyenne 750 membres, ce qui est à peu près deux fois plus qu'en Allemagne. Les caisses d'arrondissement que la loi considère comme le type normal étaient au nombre de 566 comprenant 880,000 membres, tandis qu'en 1889 elles n'avaient que 433,000 assurés. Cette progression est significative. Pendant l'année 1896, 1,000,600 assurés sont tombés malades avec 17,026,100 jours de maladie. En 1893, il y avait 8.2 jours de maladie par assuré, en 1894 seulement 8.05 et les résultats des années suivantes ne semblent pas être moins satisfaisants. Le capital des caisses était de 13,907,000 florins (fr. 2.10) ; les recettes accusaient 19,142,200, les dépenses 17,347,000 et les frais d'administration se montaient à 1,378,900 florins. En moyenne, chaque membre a reçu en 1896 6.97 florins sous forme d'indemnité et n'en a payé que 5.63 ; il reste donc 1.34 florin en sa faveur.

La situation financière des caisses n'est pas aussi bonne que ne le prévoyait la loi, cependant elle va en s'améliorant. Ces résultats sont très satisfaisants, mais la comparaison avec les chiffres de la statistique allemande montre que l'assurance autrichienne est susceptible de prendre un développement beaucoup plus considérable encore.

§ 2. *L'assurance contre les accidents.*

1. Etendue. — 2. Organisation. — 3. Paiement des primes.
4. Prestations. — 5. Statistique.

La loi qui a institué cette assurance date du 28 décembre 1887 et fut complétée par une Novelle du 20 juillet 1894.

1. — La loi de 1887 a étendu l'assurance à peu près aux mêmes industries que la première loi allemande de 1884 ; il s'agit donc surtout des entreprises de mines, de constructions et de toute la grande industrie en général, y compris les exploitations, même de minime importance, qui font usage de moteurs ou de matières explosibles ; les exploitations agricoles et forestières qui ne font point usage de moteurs n'y sont pas soumises.

La loi du 20 juillet 1894 a étendu le cercle de l'assurance en y comprenant d'autres branches d'industrie, en particulier les chemins de fer et les autres industries de transport de l'intérieur du pays. Cette loi a institué en outre le droit à l'affiliation facultative pour les employeurs et toutes autres personnes non soumises à l'assurance et qui n'ont pas 2500 francs de revenus. L'extension de l'obligation aux marins est projetée.

2. — De même que pour l'assurance maladie, le législateur autrichien a donné la préférence au principe de territorialité. La mise en action de l'assurance se fait donc par des établissements régionaux basés sur la mutualité des intéressés et dont le comité de direction est composé, à nombre égal, de représentants des ouvriers, des patrons et de l'Etat. La loi autorise cependant, sous certaines conditions et parallèlement à ces établissements territoriaux, l'institution de syndicats professionnels et même d'établissements complètement privés. L'Etat a naturellement un droit de surveillance et de contrôle assez étendu, mais n'est pas garant de la satisfaction des obligations comme en Allemagne.

Il a été institué, en 1899, une commission d'experts qui a été rattachée au ministère pour s'occuper des moyens les plus actifs de prévenir les accidents.

3. — Les frais de l'assurance retombent pour les $^{9}/_{10}$ sur les patrons et pour $^{1}/_{10}$ sur les ouvriers. L'encaissement des cotisations se fait d'après le système de la capitalisation et la participation de chaque entreprise est réglée sur la base du salaire des ouvriers et du degré de danger que présente l'établissement pour la santé et la vie de ceux qui y travaillent. La classe de danger dans laquelle chaque industrie doit rentrer est

fixée, en Autriche, par l'autorité publique, et la contribution annuelle au fonds de réserve est déterminée par le ministère de l'Intérieur dans les limites de la loi.

4. — Les indemnités servies en cas d'accidents sont, de même qu'en Allemagne, de nature différente, selon que la mort en est résultée ou non.

Elles comprennent, en cas de blessures, une rente de 60 % du gain annuel si l'incapacité de travail est totale et de 50 % au maximum si elle n'est que partielle. Cette rente est accordée à partir de la cinquième semaine seulement, car pendant les 28 premiers jours, ce sont les caisses de maladie, ou à défaut l'employeur, qui sont chargés du soin des blessés. La gratuité des secours médicaux n'est pas prévue. En cas de décès, il est versé aux héritiers de la victime une somme maximum de 25 florins pour les frais des funérailles. La veuve incapable de travailler et ses enfants ont droit, en outre, à une pension pouvant s'élever jusqu'au 50 % du gain annuel de la victime et les ascendants obtiennent aussi, dans certains cas, une indemnité dont le montant ne peut dépasser le 20 % du salaire du défunt.

Le § 42 de la loi stipule que, si l'ayant droit à la rente est un étranger résidant d'une façon permanente hors d'Autriche, l'établissement a le droit de se libérer de toute obligation à son égard, en lui payant un capital dont il détermine le montant selon les circonstances.

La rente est fixée à peu près comme en Allemagne, sauf que le tribunal arbitral, érigé au siège de chaque établissement, tranche ces questions en dernier ressort. Ce tribunal se compose de 5 membres: le président qui est un juriste fonctionnaire de l'Etat, deux assesseurs techniciens désignés par le gouvernement et deux assesseurs nommés l'un par les employeurs, l'autre par les ouvriers. Il n'existe pas d'instance supérieure dans le genre de l'office impérial allemand, mais la loi prévoit une surveillance générale du ministre de l'Intérieur, assisté dans ces fonctions par un «conseil d'assurance» composé d'hommes compétents en la matière. On agite cependant la question de la création d'un office impérial qui servirait de juridiction d'appel pour les décisions des tribunaux arbitraux.

Les établissements n'ont pas le droit d'émettre eux-mêmes des prescriptions relatives à la prévention des accidents, mais ils doivent passer par l'intermédiaire de l'inspecteur des fabriques et obtenir l'autorisation de l'autorité administrative compétente.

Trois caractères principaux distinguent donc l'assurance autrichienne contre les accidents, de l'assurance allemande : l'organisation régionale, le prélèvement des primes par capitalisation et la participation des ouvriers aux charges.

5. — Il existait en 1896, 7 établissements, et en plus la corporation professionnelle des chemins de fer autrichiens. Les assurés se répartissaient sur 224,307 entreprises et étaient au nombre de 1,974,644, dont 1,471,275 étaient occupés dans des établissements industriels et 503,369 dans des exploitations agricoles et forestières faisant emploi de moteurs; au 31 décembre de cette même année, plus de 22,000 personnes touchaient des indemnités. Les cotisations se sont élevées à 7,557,300 florins, les indemnités à 3,153,400 florins et les frais d'administration à 813,700 florins, soit au 10,8 % du montant des primes. Les accidents annoncés en 1896 étaient au nombre de 64,655, ce qui donne une proportion de 5 % du chiffre des assurés, tandis que les statistiques allemandes en indiquaient 233,319 à cette même date, soit 4 % du total des personnes soumises à l'obligation légale.

L'assurance facultative, instituée depuis le 1er janvier 1895, n'a été utilisée, en 1896, que par 4256 établissements occupant 11,682 ouvriers.

Les lois autrichiennes, venues après celles d'Allemagne, ont pu échapper à diverses fautes qu'avait commises le législateur de Berlin, mais elles sont loin d'en avoir atteint le perfectionnement et leur cercle d'application ne présente pas la même ampleur. Les inconvénients principaux de l'assurance autrichienne sont, le caractère trop bureaucratique de l'administration, l'état quelque peu précaire de ses finances, puis son étendue trop restreinte et le défaut d'une cour judiciaire supérieure et unique.

La loi contre l'invalidité et la vieillesse n'a pas encore été votée, bien que le gouvernement se soit mis depuis longtemps à l'étude de la question.

Section II.

La Hongrie.

L'assurance contre la maladie.

1. Etendue. — 2. Organisation. — 3. Paiement des primes.
4. Prestations. — 5. Statistique.

L'assurance contre la maladie, la seule en Hongrie qui soit obligatoire et dont l'organisation soit prévue d'une façon méthodique et complète par la loi, date du 14 avril 1891. Les dispositions qui la régissent sont, sur plus d'un point, analogues à celles de la législation autrichienne.

1. — L'obligation à l'assurance s'étend aux ouvriers et employés de l'industrie et du commerce, des grandes constructions, des exploitations minières et de toutes entreprises de transport. L'ouvrier n'y est soumis qu'autant que son salaire journalier ne dépasse pas 4 florins et à la condition, en outre, que son engagement soit au moins de huit jours.

La loi fixe ensuite plusieurs catégories de travailleurs qui peuvent s'affilier librement aux caisses et ce cercle d'assurés volontaires peut encore être élargi par les statuts des différentes caisses. Les statuts ne peuvent, par contre, pas imposer l'assurance à des personnes qui n'y sont pas soumises par la loi.

2. — Il existe six sortes de caisses, comme en Autriche. La loi prend comme type la caisse d'arrondissement (Bezirkskrankenkasse) qui repose sur le principe de territorialité. Ses organes sont la direction, le comité de surveillance et l'assemblée générale; elle englobe tous ceux qui sont soumis à l'assurance et qui ne font pas partie d'une autre caisse.

Les autres sortes de caisses sont: les caisses de fabrique (Betriebskrankenkassen) pour les grandes entreprises occupant au minimum 100 ouvriers soumis à l'assurance et celles de l'industrie du bâtiment (Baukrankenkassen), toutes deux organisées d'une façon assez analogue aux caisses d'arrondisse-

ment. Ensuite viennent les caisses d'associations (Vereinskassen) qui sont des caisses privées dont les statuts doivent se conformer aux dispositions légales et être soumis à l'adoption du gouvernement pour jouir des avantages prévus par la loi; elles doivent comprendre au moins 200 membres. Enfin, les caisses des ouvriers mineurs (Bergwerksbruderladen) et celles des corporations de métiers (Gewerbekorporationskassen) qui prescrivent également un minimum de 200 membres.

3. — Les primes nécessaires au fonctionnement de l'assurance sont basées, selon les statuts, soit sur le gain réel de l'assuré, soit sur le salaire moyen des ouvriers de la contrée; elles sont dans la règle du 2 au 3 % du salaire, sans pouvoir jamais dépasser la proportion du 5 %.

Quant à la part qui retombe sur le patron, elle est généralement de la moitié de celle que supporte l'ouvrier, bien que les lois minières puissent en décider autrement pour ce qui concerne les caisses des ouvriers mineurs. L'exploitant n'est jamais tenu non plus de payer des cotisations pour les ouvriers qui s'assurent volontairement sans y être tenus par la loi.

4. — Nous renvoyons, pour les prestations de l'assurance hongroise, au paragraphe correspondant de la section concernant les caisses de maladie en Autriche, les dispositions de la loi hongroise étant sur ce point à peu près textuellement les mêmes, sauf que l'allocation y est réduite à 50 % du salaire. Cependant la législation de ce dernier pays prévoit, en outre, des allocations en espèces dans les cas de blessures ou de décès résultant d'accidents, aussi longtemps qu'une loi d'assurance contre les accidents n'aura pas été promulguée; ces allocations ne sont attribuées que pour une durée limitée et se réduisent, en cas de décès, à une indemnité funéraire; elles sont donc loin d'être équivalentes aux prestations d'une assurance spéciale contre les accidents.

5. — Il existait, au 31 décembre 1897, 424 caisses assurant un total de 595,000 ouvriers; les recettes s'élevaient cette même année à 5,046,300 florins et les dépenses à 4,522,500 florins dont 602,500, soit le 15 % des cotisations des assurés, étaient employés comme frais d'administration.

CHAPITRE III

LA FRANCE

La France n'a pas admis jusqu'ici franchement le principe de l'obligation à l'assurance pour l'ensemble des classes ouvrières; elle l'applique seulement aux mineurs et aux marins, et stimule en outre, d'une façon très vive le patron à assurer ses ouvriers contre les accidents du travail.

La trame générale de ces différentes lois est esquissée dans les trois sections ci-après.

§ 1. — *L'assurance des mineurs.*

1. Maladie. — 2. Vieillesse.

La loi qui introduit l'assurance des mineurs date du 29 juin 1894 et est intitulée « Loi sur les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs ». Elle s'applique à la maladie, à la vieillesse et à l'invalidité et impose cette assurance à tous les ouvriers et employés des exploitations minières, à la condition que leur salaire annuel ne dépasse pas 2400 fr.

1. — L'assurance contre la maladie est organisée à l'aide de caisses de secours qui doivent être érigées pour chaque exploitation et dont l'administration est confiée à un conseil de surveillance composé, en proportion des cotisations, pour un tiers par les représentants des employeurs et pour les deux autres tiers par ceux des ouvriers. Les statuts doivent être soumis à l'approbation du ministre et la gestion de la caisse est placée sous la surveillance de l'Etat.

Les cotisations sont fournies par un prélèvement maximum de 2 % sur le salaire de l'ouvrier et par un versement de l'exploitant égal à la moitié de cette contribution. Il est prévu que le fonds de réserve ne pourra dépasser le double des dépenses annuelles. Quant aux prestations, les statuts de la caisse doivent en préciser d'une façon très exacte la nature et la quotité, et ils peuvent y faire participer les membres de la famille de l'ouvrier assuré.

2. — Le service de l'assurance vieillesse se fait en général par la Caisse nationale des retraites, bien que la loi prévoie également la création, par les employeurs, de caisses syndicales ou patronales pouvant être substituées à la Caisse nationale, après autorisation du gouvernement.

Les cotisations proviennent d'un prélèvement de 2 % sur le salaire de l'ouvrier et d'un subside de montant égal versé par l'exploitant. L'entrée en jouissance de la pension commence à partir du moment où l'assuré a atteint 55 ans; il peut toutefois demander le renvoi de cette date et continuer à payer les primes, mais les subsides du patron cessent alors d'être obligatoires.

Les dispositions de cette loi de 1894 peuvent, sur rapport du ministre, être étendues, par décret du Conseil d'Etat, aux ouvriers des carrières et autres exploitations analogues.

Il existait, en 1896, 190 caisses comprenant 154,696 membres; 104,000 cas de maladie, dont la durée moyenne était de 15 jours, ont été enregistrés, donnant une proportion de malades de 67 %. Les recettes ont accusé 4,876,413 fr. et les dépenses 4,350,040 fr., les secours en espèces ayant été en moyenne de 1 fr. 31 par jour de maladie.

§ 2. L'assurance des marins contre les accidents. — Elle est réglementée par la loi du 21 avril 1898 qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1899 ; elle est intitulée : « Loi ayant pour objet la création d'une caisse de prévoyance entre les marins français contre les risques et accidents de leur profession. » Elle impose l'assurance à tous les marins, y compris les capitaines et autres officiers, dès le moment où ils ont atteint leur dixième année.

L'assurance fonctionne au moyen d'une caisse de prévoyance dont la gestion incombe au ministre de la Marine, assisté par les fonctionnaires de la Caisse facultative des invalides de la marine (voir § 3, chapitre III, Ire partie). Il est créé pour cette caisse, qui a la personnalité civile, un conseil d'administration spécial, où chefs et ouvriers sont représentés en même nombre. Les primes sont à part égale à la charge du chef d'entreprise et à celle de l'assuré; elles sont prélevées au moyen du système de la capitalisation, mais le fonds de réserve, qui doit être au

moins d'un demi-million, ne peut dépasser le triple de cette somme. La loi prévoit dans certains cas des versements de l'Etat, qui ne lui rapportent aucun intérêt, mais qui lui seront remboursés lorsque la situation financière de la caisse le permettra.

Les prestations sont, en cas d'incapacité de travail passagère provenant de blessures ou de maladie, une indemnité pour le temps de cette incapacité, et si celle-ci est permanente, une rente de la valeur de la moitié du salaire. La veuve, ou les enfants de moins de 16 ans si leur mère est morte, ont droit à une pension annuelle variant de 192 à 250 fr.; enfin, quand il n'existe ni veuve ni orphelins, les ascendants âgés de plus de 60 ans, auxquels le code civil accorde le droit à des aliments, touchent une retraite de 96 à 125 fr. par an. Les rentes ne peuvent être cédées ni mises en gage.

La responsabilité du droit commun subsiste pleine et entière contre l'auteur de l'accident si l'on prouve son dol ou sa négligence grave, mais dans ce cas la rente que lui accorde la loi d'assurance sera déduite de son indemnité; elle est également diminuée de moitié quand l'ayant droit touche une autre rente.

§ 3. L'assurance générale contre les accidents. — La loi est du 9 avril 1898 et a pour titre: « Loi concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail. »

Elle n'admet pas, de façon absolue, le principe de l'obligation, mais prévoit seulement une extension de la responsabilité civile, avec garantie de l'Etat en cas d'insolvabilité de l'employeur. La loi restreint ses effets à l'industrie et elle énumère les différentes branches auxquelles elle s'applique: usines, manufactures, chantiers, entreprises de transport, industrie du bâtiment, mines, carrières, exploitations où sont mises en œuvre des matières explosives ou dans lesquelles il est fait usage de machines mues par une force mécanique; les entreprises agricoles employant des moteurs sont donc soumises à l'assurance.

Les prestations consistent en une allocation aux blessés du 50 % de leur salaire à partir du cinquième jour et en une rente aux invalides pouvant atteindre les deux tiers de leur gain annuel.

En cas de décès, la rente est accordée aux survivants et s'élève alors jusqu'au 60 % du salaire. Le chef d'entreprise supporte encore les frais médicaux et pharmaceutiques, ainsi que les dépenses funéraires.

Les patrons sont dégagés de toute responsabilité lorsque l'accident entraîne seulement une incapacité temporaire de travail et lorsque les ouvriers sont affiliés à des sociétés de secours mutuels qui leur garantissent, en cas d'accidents, les soins médicaux gratuits et des secours en espèces atteignant la moitié au moins de leur salaire quotidien; l'employeur doit alors avoir participé pour un minimum d'un tiers au versement des cotisations. Le droit à des dommages-intérêts que la victime peut avoir contre les auteurs de l'accident, autres que le patron ou ses ouvriers et préposés, reste intact, mais l'employeur n'a alors à payer que la différence nécessaire pour parfaire la rente prévue par la loi. La victime qui a intentionnellement provoqué l'accident n'a aucun droit à l'indemnité et celle-ci est sensiblement réduite s'il est prouvé qu'il y a eu faute « inexcusable » de sa part. Inversément, s'il est établi que le patron ou ses préposés sont coupables d'une faute inexcusable, l'indemnité peut être élevée jusqu'à atteindre le salaire complet de la victime.

La loi n'autorise le remplacement de la rente par le versement d'un capital que s'il y a accord des deux parties et seulement si le montant de la pension annuelle n'est pas supérieur à 100 fr. Cependant, les ouvriers étrangers, victimes d'accidents, qui cessent de résider sur territoire français, reçoivent, pour toute indemnité, un capital égal à trois fois la somme qui leur avait été allouée comme pension. Lorsqu'un chef d'entreprise abandonne son exploitation, le capital représentatif des rentes à sa charge devient exigible, sauf garanties spéciales, et il est versé à la Caisse nationale des retraites.

Dans la procédure en fixation d'indemnité, le juge de paix tranche les conflits en dernière instance lorsque l'incapacité de travail est temporaire; dans les autres cas, les différends sont jugés par les tribunaux ordinaires, mais selon la procédure sommaire. Le recours en première instance est gratuit pour la victime.

La loi accorde à l'ayant droit, contre son employeur, un droit de privilège réglé par l'art. 2101 du code civil et, en outre, une garantie de l'Etat en cas de mort ou d'incapacité de travail permanente; il a été, dans ce dernier but, institué un fonds spécial géré par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. La question de principe avait été longuement agitée de savoir s'il ne serait accordé qu'un droit de privilège comme en Angleterre et au Danemark, ou si l'on ferait intervenir aussi la garantie de l'Etat comme en Allemagne et en Autriche; le législateur français a donc trouvé un moyen terme. Les sociétés de prévoyance qui désirent prendre à leur charge l'assurance légale, sont soumises à la surveillance de l'Etat et doivent donner des sûretés.

La loi déclare enfin nulles de plein droit toutes les conventions contraires aux dispositions qu'elle émet.

CHAPITRE IV

L'ITALIE

L'assurance contre les accidents.

1. Etendue, et paiement des primes. — 2. Organisation. — 3. Prestations.

Cet Etat n'a introduit jusqu'ici l'obligation à l'assurance que pour ce qui concerne les accidents professionnels; la loi est du 17 mars 1898 et a pour titre: « Loi sur les accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail. »

1. — L'obligation s'étend aux ouvriers et employés jouissant de moins de 2100 fr. de revenus et occupés dans l'industrie du bâtiment, les mines, les entreprises de transport, les fabriques faisant usage de matières explosives et la grande industrie en général. Les travailleurs de la petite industrie et ceux des exploitations agricoles restent donc hors de l'action de la loi, bien qu'ils constituent la plus forte part de la population ouvrière en Italie.

L'assurance doit être prise par l'employeur, et à ses frais, pour tous les cas d'accidents entraînant la mort ou des blessures corporelles graves.

2. — En principe, le choix du mode d'assurance est laissé à la libre détermination du chef d'entreprise. Cependant, pour les travaux entrepris ou donnés en concession par l'Etat, les provinces ou les communes, la « Banque nationale pour l'assurance des ouvriers contre les accidents » doit être utilisée. A cette exception près, les employeurs peuvent s'adresser à toutes les entreprises privées qui ont obtenu l'autorisation du gouvernement et qui se soumettent aux prescriptions de la loi (art. 16).

Le ministre de l'industrie, de l'agriculture et du commerce émet des prescriptions concernant la prévention des accidents, après avoir entendu les délégués des patrons et les commissions gouvernementales techniques.

3. — Quant aux prestations, les blessés ont droit, à partir du sixième jour, à une allocation s'élevant jusqu'à la moitié de leur gain et, s'ils ont été rendus complètement infirmes, il leur est servi une indemnité de cinq fois leur salaire annuel ou une rente viagère ; lorsque l'invalidité, bien que permanente, est seulement partielle, l'indemnité est de cinq fois la fraction dont le salaire annuel est réduit. En cas de décès, les ayants droit, qui sont les héritiers fixés par le code civil, obtiennent une pension du même montant que les invalides. En outre, les premiers soins sont, lors de chaque accident, à la charge du chef d'entreprise.

S'il y a discussion sur le montant de l'indemnité, le conflit est tranché, pour les sommes inférieures à 200 lires, par un collège d'hommes de confiance ou, à défaut, par le préteur ou juge de paix ; lorsqu'il s'agit d'indemnités plus élevées, le tribunal ordinaire est compétent, mais les frais sont modérés.

La responsabilité du droit privé subsiste pour le patron s'il est condamné au pénal pour ce fait ou si l'accident est dû au dol des employés qu'il a préposés à la direction ou à la surveillance du travail, lorsque le code civil le rend responsable des actes de ces employés. Dans ce cas, les institutions d'assurance doivent payer les indemnités prévues par la loi, mais elles ont alors un droit de répétition contre les personnes responsables en droit privé. Ce droit de se faire rembourser les allocations servies existe encore contre l'ouvrier qui s'est attiré dolo-

sivement l'accident, si la preuve du dol est faite, après coup, par jugement pénal.

La demande en indemnité se prescrit par une année à partir de l'événement. Les sommes versées aux victimes sont insaisissables et inaliénables et toutes conventions particulières, modifiant la loi dans un sens désavantageux pour l'ouvrier, sont nulles et de nul effet.

Citons pour terminer une création curieuse de la loi : elle institue, avec le produit des amendes infligées, un fonds spécial dont un des buts est de distribuer des primes aux inventeurs de méthodes nouvelles pour préserver les ouvriers des accidents.

Cette loi a déjà eu de très heureux effets, mais il ne faut point oublier qu'elle ne s'applique qu'à un million et demi de travailleurs sur une population de 32 millions d'âmes et un total de plus de 9 millions d'ouvriers travaillant contre salaire. Ce début, pour être timide, n'en est pas moins à louer et à admirer.

CHAPITRE V

LA NORVÈGE

L'assurance contre les accidents.

1. Etendue. — 2. Organisation. — 3. Paiement des primes. — 4. Prestations. — 5. Statistique.

La Norvège possède, depuis le 23 juillet 1894, une loi sur l'assurance des ouvriers de fabrique contre les accidents du travail.

1. — L'assurance est obligatoire pour certaines catégories de personnes, facultative pour d'autres. Elle s'étend à l'industrie seule et laisse en dehors de son champ d'action les ouvriers de l'agriculture et les marins. L'obligation n'est applicable qu'aux travailleurs dont le salaire annuel ne dépasse pas 1200 couronnes; pour les autres, l'assurance est facultative, mais les primes et les prestations sont calculées sur la base maximum de 1200 couronnes.

2. — Le service de l'assurance se fait au moyen d'un établissement public dont l'action se ramifie sur le royaume entier

et qui jouit de la garantie de l'Etat. Les fonctionnaires supérieurs sont nommés par le roi; le gouvernement central et les communes désignent en outre un nombre égal de délégués qui représentent l'établissement dans les communes et sont chargés entre autres d'y distribuer les indemnités.

3. — Le versement des primes incombe aux employeurs seuls, à l'exception des frais d'administration qui sont supportés par l'Etat. Elles sont payables tous les trois mois, d'avance, et leur taux varie selon le montant des salaires et l'importance du risque que présente l'industrie.

4. — Les prestations de l'établissement consistent, à partir de la cinquième semaine, dans le traitement médical gratuit et une rente d'accident atteignant jusqu'au 60 % du salaire, ou bien dans les soins gratuits à l'hôpital et, en plus, une pension à la famille, de la moitié du salaire au maximum. Les secours, pendant les quatre premières semaines, incombent aux caisses de maladie ou, à défaut, à l'employeur lui-même. Lorsque l'accident a été suivi de mort, les survivants ont droit au remboursement des frais que leur ont causés les funérailles et à une pension pouvant s'élever jusqu'à la moitié du salaire de la victime.

Le montant de l'indemnité est fixé par la direction de l'établissement après interrogatoire du blessé et sur la base d'un examen auquel procède une commission de patrons et d'ouvriers.

5. — Pendant le premier exercice, c'est-à-dire du 1er juillet 1895 au 30 juin 1896, 8000 entreprises comprenant 80,000 travailleurs ont été soumises à l'assurance, sur un total de 400,000 ouvriers travaillant contre salaire. L'année suivante, soit du 1er juillet 1896 au 30 juin 1897, l'Etat a supporté pour 98,000 couronnes de frais d'administration, tandis que le montant des primes payées par les employeurs s'élevait à 820,000 couronnes.

Les prestations de l'assurance norvégienne sont légèrement plus faibles que celles de l'assurance allemande, mais, à part ce point, ses dispositions présentent de grandes analogies avec la loi impériale que Bismarck a fait voter au Reichstag.

CHAPITRE VI

LA SUISSE

Section I.

Les Cantons.

Notre tâche est considérablement simplifiée pour ce qui concerne cette section. Nous avons, en effet, donné dans la I[re] Partie de cet ouvrage quelques détails rapides sur la législation cantonale relative à l'assurance contre la maladie et les accidents, et nous ne croyons pas, en raison des compétences actuelles de la Confédération, qu'une étude plus approfondie de ces lois soit nécessaire. Il n'existe pas, dans les cantons suisses, d'autres assurances obligatoires organisées par l'Etat et s'étendant à l'ensemble de la population. La caisse de prévoyance de Neuchâtel est facultative, celle qui est projetée à Genève n'a pas encore vu le jour et les assurances obligatoires saint-galloise et bâloise contre le chômage ont échoué pour les raisons que nous avons indiquées.

Les résultats auxquels ont abouti les efforts des pouvoirs fédéraux dans ce domaine méritent par contre une attention toute spéciale.

Section II.

La Confédération.

Le projet de loi fédérale sur l'assurance contre les maladies et les accidents et sur l'assurance militaire.

Ce projet, voté le 5 octobre 1899 par les Chambres fédérales, fut repoussé au referendum du peuple le 20 mai 1900. Il contenait trois titres, dont les deux premiers traitaient de l'assurance contre les maladies et les accidents et le troisième de l'assurance militaire. Ce dernier titre ne se rattache pas directement à la question que nous étudions et nous nours arrêterons seulement aux principes qui étaient à la base des deux premières parties de la loi.

§ 1. — L'assurance contre les maladies.

1. Etendue. — 2. Organisation. — 3. Paiement des primes. — 4. Prestations.

1. — L'assurance était imposée aux personnes de toutes les professions, hommes et femmes, âgés de plus de 14 ans et travaillant contre salaire pour le compte d'autrui. Chacun des arrondissements créés pour le fonctionnement de l'assurance, ainsi que chaque canton, pouvait étendre l'obligation aux journaliers, ainsi qu'aux personnes exerçant à leur propre compte une industrie domestique. Le Conseil fédéral aurait tranché sans appel toute contestation s'élevant à ce sujet.

Les personnes non soumises à l'assurance avaient le droit de s'affilier à la caisse d'arrondissement de leur résidence comme membre volontaire.

2. — Le territoire de la Confédération était divisé en arrondissements qui, dans la règle, devaient comprendre au moins deux mille habitants. Le service de l'assurance se faisait par trois sortes de caisses et nul ne pouvait appartenir à plus d'une d'entre elles ; c'étaient les caisses d'arrondissements et d'entreprises qui étaient réputées caisses publiques, et enfin les caisses libres inscrites.

Il existait une caisse par arrondissement et toute personne soumise à l'assurance appartenait, par ce fait même, à celle du territoire dont elle relevait, si elle n'était pas membre d'une autre caisse prévue par la loi. Les caisses d'arrondissements étaient à administration distincte des employeurs et des ouvriers, ou à administration mixte. Le type normal était l'administration distincte, à laquelle auraient donc participé deux assemblées générales différentes des patrons et des ouvriers; la direction chargée de pourvoir au fonctionnement de la caisse ne devait être composée que de membres de cette dernière.

Tout employeur qui; dans son entreprise, occupait en moyenne au moins cent personnes pouvait être autorisé par le Conseil fédéral à créer une caisse contre les maladies, s'il avait obtenu l'assentiment de la majorité de son personnel. Le pou-

voir exécutif fédéral avait même le droit, dans certains cas, d'ordonner la création de caisses semblables.

La surveillance était, mesure heureuse de décentralisation, exercée par les cantons, sous le contrôle de la Confédération, ou exceptionnellement par l'office fédéral. Les litiges, en particulier ceux qui concernaient les décisions prises par les directions au sujet des indemnités, auraient été tranchés, en première instance, par des tribunaux cantonaux d'arbitres et, en appel, par un tribunal fédéral des assurances devant lequel la procédure était orale et gratuite.

Toute caisse libre aurait eu le droit de participer au service de l'assurance, à condition de servir des prestations au moins égales à celles qui étaient imposées aux caisses d'arrondissements. La loi favorisait donc leur développement dans la mesure du possible et l'assuré avait en particulier toujours le choix d'opter entre la caisse publique et une caisse libre. Ces dernières auraient participé à l'assurance obligatoire, soit comme caisses inscrites A accordant la gratuité du traitement médical et une indemnité de chômage s'élevant au 60 % du salaire, soit comme caisses inscrites B, avec traitement médical gratuit et indemnité quotidienne de chômage d'au moins un franc.

3. — Les recettes des caisses consistaient essentiellement en subsides de la Confédération et en cotisations des assurés et de leurs employeurs. L'Etat payait pour chaque assuré un centime par jour au moins et, si les finances fédérales l'avaient permis, le subside aurait été porté à deux centimes pour les travailleurs de l'agriculture et pour ceux de l'industrie domestique. Les assurés avaient à verser des contributions dont le taux était fixé par chaque caisse d'arrondissement sur la base du salaire, mais sans cependant pouvoir dépasser le 2 %. La part de l'employeur était du même montant.

4. — Tout assuré avait droit au traitement médical gratuit et, dès le troisième jour de sa maladie, à une indemnité de chômage se montant, en cas d'incapacité totale de travail, jusqu'au 60 % de son salaire et même jusqu'au 100 % en cas d'infirmité totale et d'indigence. L'Assemblée fédérale aurait pu, en outre, élever le taux général des indemnités de chômage au 66 2/3 %. Le versement de cette indemnité cessait après un an. Un ancien as-

suré obligé, qui tombait malade ou décédait dans les quatre semaines qui suivaient le moment où il avait cessé d'appartenir à la caisse, conservait, pour ce laps de temps, les mêmes droits que ceux qu'il possédait durant son affiliation.

L'assuré pouvait choisir librement son médecin parmi ceux qui pratiquaient ordinairement dans le territoire de la caisse ou dans un territoire limitrophe. S'il s'était attiré une maladie par un acte dolosif, il était déchu de ses droits à l'indemnité, tandis que celle-ci était seulement réduite en cas de faute grave.

La caisse servait en outre une indemnité d'accouchement et remboursait les frais occasionnés par le décès d'un de ses membres.

§ 2. L'assurance contre les accidents.

1. Etendue. — 2. Organisation. — 3. Paiement des primes.
4. Prestations. — 5. Statistique.

1. — L'assurance contre les accidents embrassait les mêmes cercles de personnes que l'assurance maladie, exception faite pour l'affiliation volontaire, qui présentait moins d'importance.

2. — Le service de l'assurance incombait à un établissement central qui possédait la personnalité civile, ce qui eût présenté de sérieux avantages en cas de guerre. Il avait pour organes l'office fédéral qui gérait l'établissement, des inspectorats répartis sur le territoire de la Confédération et un conseil des assurances chargé d'assister l'office et comprenant au moins six représentants des patrons et des ouvriers. L'office avait la faculté, sauf recours au Conseil fédéral, d'édicter des mesures destinées à prévenir les accidents, et, en cas de contravention, il avait qualité pour prononcer la déchéance du droit au subside fédéral ou pour attribuer les assurés à une classe de risques plus élevée. La fermeture de l'établissement pouvait même être ordonnée par le Conseil fédéral.

Le tribunal des assurances aurait tranché, en instance unique, les contestations relatives aux indemnités.

3. — L'établissement percevait, pour couvrir ses dépenses, une prime variant selon les risques d'accidents et le salaire quotidien de l'assuré. La Confédération en payait la cinquième

partie et supportait tous les frais d'administration; elle accordait, en outre, des subsides aux institutions qui fournissaient les premiers secours aux blessés et prenait à sa charge tout ou partie des frais des enquêtes concernant les mesures préventives d'accidents. La prime totale était donc à payer pour $^{1}/_{5}$ par la Confédération, puis pour $^{3}/_{5}$ par les patrons et, pour le dernier cinquième, par les ouvriers.

De même que pour ce qui concerne l'assurance-maladie, les conventions particulières passées entre l'employeur et l'assuré et en vertu desquelles ce dernier eût été tenu de verser une part de prime supérieure à celle que lui imposait la loi, étaient interdites et nulles de plein droit.

La couverture des dépenses devait se faire suivant le système de la capitalisation, tandis qu'en Allemagne on a choisi le système plus commode, mais en même temps plus dangereux, de la répartition.

4. — Les prestations de l'assurance étaient servies dans tous les cas d'accidents, donc même s'ils ne s'étaient pas produits pendant le travail, et cette extension justifiait la part de prime versée par l'ouvrier; en Allemagne, où les accidents survenus en cours de travail sont seuls indemnisés, les frais sont complètement à la charge de l'employeur.

Pendant les six premières semaines, les caisses de maladie supportaient toutes les dépenses et ensuite seulement intervenait l'établissement d'assurance contre les accidents, qui restituait, dès ce moment, les débours incombant aux caisses. Des observations statistiques ont démontré que 88 % des accidents n'entraînent pas une incapacité de travail de plus de six semaines, et auraient donc été au compte des caisses de maladie.

Les secours étaient les mêmes qu'en cas de maladie, mais, en outre, il était accordé une rente viagère lorsque l'infirmité était permanente et, en cas de décès, les survivants recevaient, en plus de l'indemnité funéraire, une pension pouvant s'élever à la moitié du salaire annuel du défunt.

Lorsque l'accident était le résultat d'un fait dolosif de l'assuré, ce dernier pouvait être déclaré déchu de tous droits aux prestations, tandis que celles-ci étaient seulement réduites en cas de faute lourde de sa part. C'était à l'office à statuer sur

le droit à la rente et à fixer le montant de cette dernière. Si un tiers avait été civilement responsable de l'accident, l'établissement aurait été subrogé, pour le montant des prestations qui lui incombaient, aux droits de l'assuré contre ce tiers.

La promulgation de la loi aurait entraîné l'abrogation des lois sur la responsabilité civile, sauf pour ce qui concernait les maladies professionnelles. On en serait donc revenu au code fédéral des obligations, c'est-à-dire au droit commun, par opposition au droit d'exception que constitue la législation spéciale sur la responsabilité civile. Cependant l'employeur, qui était tenu de payer les primes pour un tiers en vertu de la loi sur les assurances, n'était responsable d'un accident subi par ce tiers que s'il résultait d'un dol ou d'une faute lourde de sa part.

5. — Le Département fédéral de l'Industrie, dans une brochure « Übersichten und Tabellen » publiée en 1900, estimait à 600,000 le nombre des assurés obligés, et à 436,500,000 francs leur salaire annuel total. L'assurance contre les accidents et les maladies aurait coûté 23,660,000 francs, dont 5,164,000 à la charge de la Confédération, 10,872,000 à celle des employeurs et 7,624,000 à supporter par les assurés eux-mêmes. La branche maladies aurait émargé aux dépenses pour 61 % et la branche accidents pour 39 %.

L'assurance obligatoire aurait employé une somme égale au 5,4 % du salaire des ouvriers, dont 1,7 % seulement aurait été supporté par eux, tandis que la Confédération et les employeurs prenaient le reste à leur charge. La moyenne des dépenses eût été de 4 centimes par jour pour l'assuré et de 6 centimes pour le patron. Ces sommes, tout imposantes qu'elles soient, sont encore sensiblement inférieures aux 56 millions de francs que les sociétés d'assurance, indépendamment des sociétés de secours mutuels, encaissent comme primes chaque année en Suisse. Le nombre des assurés volontaires était estimé à 400,000 pour l'assurance-maladie et à 100,000 pour l'assurance-accidents.

Telles sont les données générales de l'institution votée à la presque unanimité des Chambres et à laquelle le peuple helvétique a refusé sa sanction.

IIIME PARTIE

LES ASSURANCES OUVRIÈRES ET L'OBLIGATION A L'ASSURANCE

CHAPITRE I

DE L'ASSURANCE OUVRIÈRE

§ 1. Les principes. — L'assurance rentre dans la théorie dite de la consommation, car son service nécessite un prélèvement sur les dépenses de l'individu.

Au point de vue de ses effets économiques, c'est la répartition de dommages sur un certain nombre de personnes menacées de dangers identiques, mais incertains. Elle peut, selon cette définition, se rapporter à des choses, ainsi lorsque elle est dirigée contre l'incendie, ou à des personnes. Nous nous limiterons dans cette étude à l'assurance des personnes et nous nous étendrons tout particulièrement sur celle des classes ouvrières en tant qu'obligatoire, c'est-à-dire en tant qu'imposée par l'Etat. L'assurance ouvrière sera toute institution qui assure au travailleur, ou à ses survivants, un droit à des prestations déterminées pour le cas où se réaliseraient des événements qui constituent une charge économique spéciale pour lui. C'est, pour nous résumer, toute assurance de salariés contre les dangers économiques qui les menacent.

L'assurance repose sur une idée de solidarité et de fraternité qui a trouvé un moyen de réalisation pratique dans l'association des individus. Elle a pour objet la compensation des effets du hasard sur le patrimoine de l'homme isolé, en les

répartissant sur une communauté de personnes. Le hasard lui-même subsiste donc, mais ses douloureux effets sont atténués, parfois même complètement éliminés. Ainsi que le dit avec beaucoup de justesse M. Chaufton, « l'assurance substitue le rapport d'étendue au rapport d'intensité ».

Il n'y a d'assurance que lorsque le nombre des pactes et des risques est suffisamment considérable pour qu'on puisse se baser avec sécurité sur les calculs de la probabilité moyenne, c'est-à-dire pour que, sauf cas extraordinaire, les primes compensent les prestations. Le pacte isolé qui semble être la seule forme sous laquelle les Romains aient connu l'assurance est un contrat de jeu ou de pari. C'est là le caractère le plus tranché qui distingue l'assurance de ces deux institutions, c'est même le seul qui soit juridique, car on ne saurait tenir compte, légalement parlant, du but distinct qui caractérise l'assurance d'une part et le jeu ou le pari de l'autre : but essentiellement moral et économique pour la première, but ordinairement de lucre ou de dangereux plaisir pour les deux dernières de ces institutions.

§ 2. Assurance et épargne. — Le sentiment de la prévoyance est né chez l'homme de la situation de doute et d'incertitude continuels dans laquelle il vit. Ce sentiment s'est d'abord traduit par l'épargne, qui est la forme la plus simple de la prévoyance et qui est la source même de la richesse, et ce n'est que plus tard qu'il s'est révélé dans l'assurance, de sa nature déjà plus compliquée. La première de ces institutions a souvent été opposée à la seconde et d'aucuns lui reconnaissent des avantages signalés qui doivent la faire préférer pour réaliser le but de prévoyance que l'on recherche. Nous essayerons de les comparer au point de vue de leurs effets économiques, ce qui nous permettra de mettre en relief les caractères principaux de l'assurance.

En premier lieu, leur but est le même, celui de mettre en pratique la prévoyance, et en outre elles se rapprochent, dans leur nature, par certaines affinités communes. L'assurance se base sur l'épargne et ne saurait exister sans elle, puisque, pour réaliser son but, il lui faut des fonds économisés en général sur le produit du travail. L'épargne et la capitalisation procurent les sommes nécessaires à l'assurance et celle-ci les

répartit ensuite pour compenser les pertes occasionnées par le hasard. Les cotisations de l'assurance, enfin, étant fixes et régulières, contribuent à stimuler et à régulariser l'épargne.

Outre ces rapports communs, l'assurance et l'épargne ont des qualités qui leur sont propres. Tandis que la première est essentiellement individualiste, la seconde renferme une idée de solidarité entre les individus qui lui donne le caractère d'une épargne perfectionnée. Celle-ci est à la base de celle-là, mais celle-là féconde celle-ci.

Grâce à l'élément social qu'elle contient, l'assurance possède divers avantages qui sont de nature éthique d'une part et économique de l'autre. Commençons par les premiers. L'épargne individualise l'homme, lui crée une personnalité indépendante, tandis que la supériorité morale de l'assurance réside en ce qu'elle réalise ce même but, tout en développant parallèlement chez l'individu des sentiments élevés de solidarité. La première repose sur l'égoïsme des hommes, la seconde sur leur esprit de confraternité. L'épargne peut être appelée une assurance individuelle, tandis que l'assurance elle-même est une épargne collective destinée à couvrir le dommage résultant de tel ou tel événement.

L'assurance présente en outre des avantages économiques signalés sur l'épargne. Celle-ci nécessite une attente très longue, de générations parfois, jusqu'à ce que le but de sécurité qu'elle est appelée à remplir soit réellement atteint. Celui dont l'épargne est la seule ressource doit posséder une sage patience jusqu'au moment où il aura amassé un pécule suffisant pour faire face à tous les risques qui peuvent le frapper et, en attendant, il est exposé à devoir rapidement engloutir le peu d'économies qu'il a faites et à n'avoir plus de ressources qu'en la charité publique. L'assuré au contraire jouit, en général dès le début, de tous ses droits et la sécurité de son avenir lui est de suite acquise. Cette immédiateté de l'institution jointe au fait que les ressources dont elle dispose à l'égard de chacun sont pour ainsi dire infinies, et cela surtout avec l'assurance obligatoire garantie par l'Etat, lui procure un avantage très réel sur l'épargne. Ces avantages proviennent, en première ligne, de ce qu'elle repose sur

un grand nombre d'individus, ou, pour autrement parler, ils dérivent de l'élément de solidarité qui est à sa base.

Avec l'épargne, d'autre part, tantôt l'individu souffre de pénurie et tantôt il jouit d'excès, ainsi que c'est le cas quand il décède sans avoir pu jouir de ses capitaux accumulés. Il n'en est pas de même de l'assurance où la somme à laquelle il a droit est en général identique, à quel moment que le risque se produise, et où les versements auxquels il est tenu sont également constants. L'individu ne jouit de l'assurance que lorsqu'il en a réellement besoin et les prestations qu'il reçoit sont d'ordinaire des rentes, ce qui, dans la généralité des cas, est préférable au capital laissé disponible par l'épargne, capital qui risque d'être trop rapidement englouti.

L'assurance, qui offre ces avantages tant techniques qu'économiques sur l'épargne, est jusqu'ici l'organisation la plus scientifique de la prévoyance. M. Eugène Reboul[1]) dit de l'épargne qu'« elle est un remède insuffisant ; ce n'est qu'un palliatif, ce n'est pas une solution ». On a reproché à l'assurance obligatoire d'entraver l'esprit d'économie du travailleur, mais au contraire elle est pour lui un moyen éducatif qui lui fait toucher du doigt les bienfaits de la prévoyance et secoue le peuple de sa torpeur, ainsi que le témoigne l'imposant développement des caisses d'épargne en Allemagne depuis que ce pays a institué l'assurance obligatoire ; il existe à l'heure actuelle 13 $^1/_2$ millions de livrets de ces caisses, représentant une valeur de dépôts de près de 10 milliards de francs. D'ailleurs, le rôle de l'épargne perd, par l'adoption même de l'assurance, une partie de sa valeur, puisque le travailleur est moins qu'auparavant soumis aux fluctuations de l'existence.

Cependant, l'assurance ne peut être substituée dans tous les cas à l'épargne et personne n'y a jamais songé ; cette dernière institution est une nécessité sociale, car elle renforce le crédit et constitue un des piliers du développement des nations. Le commerce, l'industrie, l'agriculture, toutes les entreprises reposent sur le capital, ergo sur l'épargne ; aussi est-il loin de nous de vouloir attenter à une institution aussi utile, aussi nécessaire et

---

[1]) Eugène Reboul. La morale de l'assurance. Paris, 1870, page 15.

indispensable. Nous avons tenu seulement à prouver que, dans un certain domaine, elle pouvait être, non pas remplacée, mais perfectionnée au moyen de l'assurance. « L'assurance est le complément de l'épargne», dit M. Chaufton ; il serait plus vrai de dire que l'épargne doit être le complément de l'assurance. En première ligne s'impose l'assurance, qui est nécessaire pour parer aux besoins les plus indispensables, et en second lieu peut apparaître l'épargne, œuvre essentiellement utile, mais dont le caractère de nécessité pour l'existence paisible de l'individu disparaît après l'introduction de l'assurance. Celle-ci embrassera la population dans son ensemble, tandis que l'épargne reste, par la force des choses, réservée aux classes les plus aisées. L'Etat a le droit et le devoir d'intervenir dans la première de ces institutions afin que l'individu jouisse d'un minimum indispensable à son existence ; dans le domaine de la seconde, il se montrera plus circonspect, car la nécessité de son ingérence est moins pressante.

Schäffle, dans son livre remarquable «Vereinigter- und Spardienst bei Zwangshülfskassen », préconise une union des deux modes de prévoyance ; il serait créé, à côté de l'assurance, une réserve spéciale qui s'augmenterait en relation inverse de l'usage que l'assuré a fait des prestations de la caisse à laquelle il appartient. Un système analogue a trouvé depuis longtemps déjà une application pratique dans les Friendly societies anglaises. Bien que sacrifiant trop l'idée de mutualité dont l'objet est précisément de diminuer les fâcheux effets du hasard pour l'individu, les idées de Schäffle ont beaucoup de bon et elles seraient tout à fait à leur place dans une assurance facultative. En revanche, dès que l'obligation est décrétée pour tout ou partie des populations, ce système a le tort de compliquer la situation et d'exiger des primes trop élevées. Peut-être un jour, lorsque l'assurance obligatoire aura été admise dans tous les pays civilisés, que les principes qui la régissent auront été étudiés et compris des populations, pourra-t-on lui accoler l'épargne obligatoire. Dans les circonstances actuelles, l'idée est prématurée. L'institution empêcherait qu'on fît abus des prestations de l'assurance et ainsi réduirait les frais morts de contrôle. Elle permettrait en outre aux prolétaires de l'industrie et de l'agricul-

ture de se constituer un petit capital, ce qui insufflerait à chaque travailleur l'intérêt du propriétaire privé et entraverait le développement du communisme qui est la négation même de cette propriété. Mais là ne doit point être l'objet de l'assurance obligatoire, qui recherche seulement la répartition sur une communauté d'individus des pertes que le hasard cause à l'homme isolé.

Pour l'instant, la combinaison proposée par Schäffle nous rappelle que le mieux est l'ennemi du bien et elle retarderait sans aucun doute l'avènement de l'assurance obligatoire dans les Etats qui, à l'heure actuelle, se sont emparés de la question. Le développement économique et social de ces pays n'est pas encore suffisant pour permettre d'étendre, dans des proportions aussi considérables, le champ d'action de la prévoyance rendue obligatoire.

§ 3. Assurance et assistance. — De bien des côtés, on s'est efforcé d'assimiler l'assurance publique à l'assistance, en cherchant à prouver que la première de ces institutions n'était qu'une modalité de la seconde. Toutes deux accordent dans certains cas des secours à l'individu ; c'est là leur point de contact, leur qualité commune. A cette exception près, elles diffèrent complètement l'une de l'autre, dans leur nature comme dans leurs effets. Elles se distinguent dans la manière dont elles perçoivent leurs recettes, dans celle dont elles répartissent leurs prestations, dans leurs conséquences économiques, dans leurs effets moraux sur la société et sur l'individu. Elles sont autres dans leur essence même, et la connexité que l'on cherche à établir entre elles repose sur une vision tout externe de leurs propriétés respectives.

Ces différences s'observent en premier lieu dans la façon dont chacune d'elles acquiert les recettes nécessaires à son fonctionnement. L'assistance publique est alimentée par l'impôt dont l'assiette repose sur l'ensemble de la population. Les frais de l'assurance obligatoire, au contraire, sont couverts par ceux seuls qui en profitent, c'est-à-dire par les travailleurs et par ceux qui les emploient ; la subvention de l'Etat n'est et ne doit être qu'un accessoire destiné à faciliter le jeu de l'institution. Le fardeau de l'assurance retombe en conséquence sur le tra-

vail des ouvriers qui, seul, permet à l'employeur, au moyen des bénéfices qu'il lui procure, de verser la contribution à laquelle la loi l'astreint. Si donc, extérieurement, les primes sont payées par les ouvriers et les employeurs, en réalité les dépenses qu'elle occasionne sont prélevées sur le produit du travail.

A cette distinction dans la perception des recettes, s'en rattache une autre plus essentielle encore qui consiste dans les conditions auxquelles les prestations sont réparties aux intéressés et dans le droit que ceux-ci ont aux secours des deux institutions. L'assistance accorde des aumônes, fait la charité gratuite; l'assurance, elle, fournit la contre-partie des primes payées et prélevées sur le produit du travail. Les rapports juridiques entre l'assuré et l'établissement seront donc complètement différents de ceux qui existent entre le pauvre et l'assistance publique.

L'assuré a un droit légal aux prestations lorsque le risque se produit dans les conditions précisées par la loi. Ce droit, il peut le faire valoir devant les tribunaux, et la loi fédérale de 1899 prévoyait, à cet effet, la création d'une cour spéciale qui eût été instituée, dans ses grandes lignes, selon les principes qui régissent l'office impérial en Allemagne. Au contraire, l'indigent réduit à recourir à l'assistance publique ne possède en général pas un droit légal à faire valoir devant les tribunaux; quelques rares législations lui donnent seulement la faculté de recourir à une autorité administrative supérieure. Les tribunaux arbitraux et la cour institués par la loi fédérale constituaient sans doute des tribunaux spéciaux, mais la procédure y eût été entièrement juridique; le droit de l'assuré restait « une prérogative garantie par la loi » et l'exécution pouvait en être poursuivie comme celle de tout autre droit. Ce n'est que par mesure pratique que les tribunaux ordinaires n'étaient pas chargés de statuer sur ces questions. Il eût été imprudent de leur donner ce surcroît de travail et, d'autre part, la procédure en cette matière, tout en restant exclusivement juridique, devait être adaptée aux circonstances; il importait notamment qu'elle fût gratuite et simplifiée dans la mesure du possible. Ces cours de justice, spécialement instituées pour l'assurance, peuvent être comparées aux tribunaux genevois de prud'hommes, que leur

organisation particulière n'empêche cependant pas de comprendre parmi les institutions de l'ordre judiciaire.

Poussons plus loin notre distinction. L'assuré a droit aux secours dès que le risque s'est produit; ces secours ont donc pour but la réparation du dommage que l'assuré a éprouvé, et cela indépendamment du fait de savoir s'il est indigent ou non. Le message impérial allemand du 17 novembre 1881 énonçait déjà l'important principe que l'assurance en projet devait être bien distincte de l'assistance publique et il parlait du *droit* qui allait être dévolu aux populations ouvrières par la nouvelle législation. La loi fédérale prévoyait, il est vrai, une élévation du taux des indemnités en cas d'indigence unie à une infirmité totale. C'est là une disposition qui peut avoir d'heureux effets en pratique, mais il est préférable de l'éviter pour laisser à l'assurance le caractère qui lui est propre.

Au contraire de l'assurance, l'assistance n'est tenue à des prestations que lorsque celles-ci sont nécessaires, lorsqu'il y a indigence manifeste. L'obligation de secourir les infortunés, dans les Etats où elle est décrétée par la loi, dure alors aussi longtemps que l'assisté reste indigent, tandis que, pour ce qui concernait la maladie, du moins, la loi fédérale d'assurance ne prévoyait des indemnités que pendant un an et la loi allemande les impose pendant treize semaines seulement. L'assurance individualise le risque et si, par exemple, elle ne vise que la maladie, l'assuré n'a droit à des prestations qu'au cas où il tombe malade. L'assistance, au contraire, intervient dès que l'individu est dans le besoin. Les prestations de l'assurance, enfin, sont déterminées par la loi et sont proportionnées en général au salaire de celui qui y est soumis. Les secours de l'assistance, eux, sont proportionnés aux besoins de l'assisté et ne comprennent que les sommes nécessaires pour l'empêcher, lui et sa famille, de succomber à la misère. Si le malheureux a quelque épargne, il doit y recourir d'abord, et ce n'est qu'après avoir épuisé toutes les ressources dont il peut disposer, lorsqu'en un mot sa chute économique est complète, qu'il a la possibilité de recourir à l'assistance.

On a reproché à l'assurance d'encourager la simulation. Mais c'est là un danger bien plus inhérent encore à l'assistance

qui, ne mettant aucune charge directe sur les épaules de ceux qu'elle est appelée à secourir, ne stimule ensuite en rien leur économie, une fois qu'ils recourent à elle.

Ces distinctions sont plus que suffisantes pour dénier toute valeur à l'idée que l'assurance ne serait qu'une assistance déguisée. Notons cependant encore une dissemblance qui réside, non pas dans le caractère même des institutions, mais dans leurs effets, et qui donne à l'assurance une valeur morale sensiblement supérieure. L'assuré, ayant aux prestations un droit garanti par la loi et ne retirant en réalité de l'institution qu'une contre-partie des sommes prélevées sur le produit de son travail, peut, sans arrière-pensée, invoquer son droit, une fois que le risque contre lequel il est assuré s'est produit. Il en est tout autrement de l'assistance publique, à laquelle l'individu qui n'est pas encore tombé au bas de l'échelle sociale ne recourt qu'à contre-cœur, car il sent qu'on lui distribue une aumône, que charité lui est faite. L'assurance vient en aide aux meilleurs éléments de la population, tandis que l'assistance publique est trop souvent une prime accordée à la paresse et à la légèreté d'esprit. De plus, combien de législations modernes n'y a-t-il pas qui prévoient encore des dispositions spéciales pour les assistés, limitant le plus souvent leur liberté et restreignant surtout leur capacité de citoyen: droit de vote, droit d'être élu à des fonctions publiques, etc.

La charité est une forme inférieure, dégradante de la solidarité entre les hommes. L'assurance, au contraire, en est une apparition élevée qui donne à l'individu conscience de sa force et le soutient dans la lutte pour l'existence. Le reproche a été fait à l'assurance obligatoire de faire des concessions exagérées aux tendances communistes. Nous le demandons: où trouver sous ce rapport un danger dans l'assurance obligatoire en face de l'œuvre si essentiellement collectiviste de l'assistance publique? Celle-ci répartit entre les pauvres les biens de ceux qui paient les impôts, tandis que l'assurance stimule au plus haut point l'énergie individuelle des travailleurs et de ceux qui les emploient. L'assistance prend au communisme ce qu'il a de démoralisant, d'injuste, de nuisible, et cela au hasard, sans aucun plan précis, sans base certaine. Rappelons ici le fougueux

réquisitoire que Schäffle prononçait déjà en 1863 contre l'assistance [1]:

« L'assistance publique agit d'une façon antiéconomique, en ce qu'elle trouble le marché du travail; elle est injuste dans ses effets, car les répartitions qu'elle fait sont inégales et souvent libérales, à l'égard de personnes qui pourraient par leur travail se procurer leur entretien journalier; elle est démoralisante parce qu'elle attaque dans son essence le plaisir que l'on a au travail, le devoir de prendre soin de sa famille et l'esprit de prévoyance. Pour quelques-uns, la bienfaisance peut adoucir l'acuité de leur misère, mais la misère elle-même est généralisée. C'est une chose étonnante que de notre temps on conserve la misère qui appauvrit les communes, contribue à l'avilissement des salaires, démoralise les individus, tandis qu'il serait si simple de créer une institution légale d'assurance pour les individus et leur famille, qui mettrait fin à tous ces maux en les combattant à leur source. Pour cela, il faudrait établir le devoir légal à l'assurance. » Cette charge à fond contre l'assistance est, en réalité, un chaud plaidoyer en faveur de l'assurance.

Est-ce à dire qu'il faille dénier à l'assistance tout rôle dans l'organisation sociale moderne? Loin de là, elle a déjà rendu des services signalés et elle en rendra certainement encore; les notions d'aumône et d'assurance ne doivent pas se contredire, mais se compléter. Partout où l'homme est assez fort pour payer des cotisations, où les conditions économiques du pays lui permettent ce prélèvement sur son salaire, l'assurance trouve son utilisation, et la loi, en prescrivant la participation obligatoire, généralise en même temps son application. Mais, à côté de ces assurés, il existera toujours une fraction de la population appelée, avec les progrès économiques, à diminuer de plus en plus, et qui, dans des cas donnés, aura besoin de l'assistance publique ou privée. Seulement, ces œuvres de bienfaisance n'agiront plus isolément et on ne recourra plus à elles en premier lieu, mais elles deviendront des institutions auxiliaires, interve-

---

[1]) « Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft », 3e édition, IIe vol., page 482.

nant dans les cas où l'assurance n'aura pu être appliquée ou ne l'aura été que d'une façon insuffisante.

Nous le verrons plus loin, l'assurance obligatoire n'a en vue qu'un minimum de secours et il restera toujours des cas où, si celui qui y est astreint n'appartient pas en outre à une caisse libre ou à une société par actions, s'il ne possède pas quelque épargne ou ne peut faire appel à des parents compatissants, l'assistance devra lui venir en aide. L'assurance, institution de base, doit être complétée par l'assistance, institution d'exception ; l'idéal est de restreindre toujours davantage le champ d'action de cette dernière pour élargir celui de la première. L'assurance obligatoire précise le rôle de la charité publique en le limitant ; elle restreint le champ d'activité de l'assistance, elle la décharge dans des proportions sensibles et lui permet ainsi une action plus puissante et plus efficace.

La question de l'influence que l'assurance obligatoire exerce sur l'assistance, c'est-à-dire la mesure en laquelle celle-ci a été soulagée par l'avènement des lois d'assurance, ne rentre pas dans le cadre de ce chapitre. Nous l'examinerons dans notre Ve partie.

§ 4. Systèmes d'assurance. — L'assurance peut être organisée de diverses façons, ce qui permettra de créer une classification raisonnée des systèmes.

La division sera basée sur le mode d'assurance ou sur le choix de l'assureur.

1. Division d'après le mode d'assurance.

A. Assurance mutuelle, basée sur l'organisation par corporations. Elle est *privée :* sociétés de secours mutuels, ou *publique :* ainsi dans l'assurance obligatoire contre les accidents en Allemagne.

B. Assurance par intermédiaire d'un tiers, nommé assureur ; elle est *privée :* dans les sociétés par actions surtout, ou *publique :* dans l'assurance par l'Etat ou avec le concours de l'Etat, ainsi l'assurance obligatoire contre la maladie et les accidents que prévoyait le projet de loi fédérale.

Cette division admise par M. Wagner de Berlin [1]), est donc basée sur l'intervention ou la non-intervention d'un tiers pour la conclusion de l'assurance ; elle est absolument scientifique et complète, mais, en pratique, nécessairement arbitraire. La distinction entre l'assurance publique mutuelle et l'assurance publique avec intermédiaire d'un tiers est notamment assez subtile, et nous croyons devoir préférer la répartition tripartite, plus usuelle, et qui repose non pas sur le mode d'assurance, mais sur la qualité de l'assureur.

2. Division basée sur le choix de l'assureur.

A. Assurance par compagnies privées : c'est l'assurance privée pure.

B. Assurance par sociétés de secours mutuels : assurance mutuelle.

C. Assurance par l'Etat : assurance publique.

Les compagnies privées sont des associations de capitaux, les sociétés mutuelles des associations de personnes. L'assurance mutuelle se distingue en ce que les cotisations y sont en principe variables, leur but étant seulement de couvrir le montant des prestations annuelles, y compris la constitution d'un fonds de réserve destiné à compenser les fluctuations des dépenses. Des cotisations supplémentaires sont toujours possibles.

Dans l'assurance privée ou par l'Etat, au contraire, les primes sont fixes et les assurés n'ont jamais l'obligation de payer un supplément de contribution. L'assurance est, dans ce cas, caractérisée par un contrat entre l'assuré qui subit l'assurance et l'assureur qui l'entreprend. Ce dernier fait une affaire, car il réalise un bénéfice si les primes sont plus fortes que les indemnités et subit une perte dans le cas contraire. Cependant, lorsqu'il s'agit d'une entreprise de l'Etat, celui-ci en fait en général une œuvre d'utilité publique, sans chercher à réaliser une affaire ; les assurances allemandes en sont des exemples vivants. L'assurance publique peut aussi reposer sur la mutualité librement organisée par les intéressés ; c'est le cas de l'assurance allemande contre la maladie et surtout de celle que

---

[1]) Handbuch der politischen Ökonomie, Gustav von Schönberg. Versicherungswesen von A. Wagner.

prévoyait, dans le même domaine, la loi fédérale rejetée au referendum.

L'assurance peut être rendue obligatoire par la loi, mais il n'est guère possible d'y astreindre les populations si elle n'est pas administrée par l'Etat ou si du moins elle n'est pas soumise à un contrôle sérieux de sa part.

§ 5. Application de l'assurance. — L'assurance ouvrière, sur laquelle nous fixons spécialement notre attention, comprend les institutions qui ont pour objet, en cas de perte partielle ou totale de la capacité de travail, d'accorder des secours à l'individu ou aux membres de sa famille. L'assurance ouvrière se distingue par deux caractères principaux ; tout d'abord il doit s'agir d'une assurance proprement dite et non d'une assistance, c'est-à-dire que les ouvriers doivent posséder un droit légal aux indemnités qui leur sont fournies. En second lieu, elle sera caractérisée par l'organisation qui est nécessaire à son fonctionnement ; avec le système de la responsabilité civile, la victime d'un accident a un droit à l'obtention de certains secours et ce droit est garanti par la loi, mais il ne s'agit cependant pas là d'une assurance, car l'organisation fait défaut.

Les dangers qui menacent le travailleur dans sa capacité de travail sont de nature diverse. Ils peuvent s'attaquer à la personne elle-même, soit en entraînant pour elle une impossibilité de travailler, et tels sont la maladie, les accidents, les infirmités ou la vieillesse, soit en enlevant à certains apparentés, surtout à la veuve ou aux orphelins, une source de revenus nécessaires à leur entretien ; ce cas se présente lors du décès du chef de famille. Les dangers peuvent ne pas s'attaquer à la personne de l'ouvrier, mais à son travail et de là à son gain ; c'est le chômage provenant de crises, de l'excès de l'offre sur la demande de travail, de grèves, etc.

L'ouvrier atténue, au moyen de l'assurance, d'une façon considérable les effets de ces calamités et la division la plus raisonnée et la plus pratique, la division usuelle d'ailleurs, est celle basée sur ces risques les plus importants qui menacent l'ouvrier dans sa santé ou dans son activité au travail. Nous aurons donc des assurances contre la maladie, les accidents,

l'invalidité, la vieillesse, le décès et le chômage. C'est là le domaine complet de l'assurance ouvrière, c'est au combat de ces différents risques que se limitent les efforts des économistes et des législateurs dans la voie de l'assurance.

CHAPITRE II

DU ROLE DE L'ÉTAT

Dans son livre « die Theorie der Versicherung vom wirtschaftlichen Standpunkte », Emmanuel Hermann distingue : *la prévention* qui doit empêcher l'événement de se produire, *la répression* qui, une fois l'événement échu, empêche qu'il n'entraîne à sa suite de fâcheuses conséquences, *l'assurance* dont le but est de fournir une compensation lorsque ces conséquences se sont produites.

L'intervention de l'Etat est assez généralement admise pour ce qui concerne la prévention et la répression ; en Suisse, il est peu de citoyens notamment qui ne trouvent juste et absolument régulier le principe de cette intervention pour le travail dans les fabriques et on admet entre autres que les frais, et tels sont les traitements du personnel de l'inspectorat des fabriques, retombent sur la société entière. En est-il de même pour l'assurance, ou bien l'Etat doit-il la considérer comme une affaire privée où libre jeu est laissé à la concurrence des individus ? Les théories énoncées à ce sujet sont nombreuses et varient naturellement selon le rôle général qu'on attribue à l'Etat. Nous pouvons toutefois les classer en trois catégories suivant qu'elles se rattachent à la conception individualiste, communiste ou opportuniste du rôle de l'Etat.

§ 1. La théorie.

1. Individualisme. — 2. Communisme. — 3. Opportunisme.

1. — Pour les individualistes pur sang, pour les représentants de l'idée manchestérienne sèche et froide, l'assurance est

une institution de droit privé vis-à-vis de laquelle l'individu doit pouvoir agir à sa guise, sans être entravé par une législation restrictive ou par un contrôle gênant. La loi, c'est la libre convention des parties ou, à défaut, les dispositions du droit commun interviennent. L'assurance sera donc permise sous toutes ses formes; elle sera exercée par des sociétés mutuelles, des compagnies par actions ou des personnes physiques isolées. Peu importe que la technique de la comptabilité soit régulière, que les compagnies offrent une garantie suffisante pour satisfaire à leurs obligations ou que l'assuré se livre à la merci de l'assureur ; il y a là une affaire et rien qu'une affaire ; la concurrence doit être libre, car elle est le seul moyen de faire prospérer l'institution. L'Etat n'a à intervenir ni comme législateur spécial, ni comme surveillant et encore moins comme entrepreneur d'assurances ; le code pénal seul est applicable en cas de fraude.

2. — A cette théorie extrême doit être opposée une autre théorie extrême, celle des socialistes. Pour eux, l'assurance ne peut pas être laissée entre les mains de l'initiative individuelle, car il s'agit d'une institution d'intérêt public. Il y a donc lieu d'instituer une vaste entreprise de l'Etat, se ramifiant jusque dans les plus lointains hameaux du pays, imposant la participation de l'assurance à tout habitant, obligeant chacun à verser une même cotisation, quel que soit le danger qu'il présente pour la communauté, et attribuant une prestation uniforme à tous ceux pour lesquels le risque s'est réalisé. L'assurance serait donc appelée à devenir un monopole exclusif de l'Etat, s'étendrait de façon obligatoire à la population entière et engloberait tous les risques qui peuvent frapper les individus.

3. — Il en est de cette question comme de bien d'autres, la vérité est entre les deux extrêmes, entre les doctrines absolues. Les défenseurs de ces théories dont nous venons de résumer le point de vue sont rarissimes et la divergence d'opinions n'existe plus guère qu'à propos de l'étendue de cette ingérence de l'Etat. Le problème s'est donc transformé en une question de mesure, le droit pour la communauté d'intervenir, dans un domaine touchant d'aussi près à la société et à la base duquel se trouve un intérêt public aussi considérable, se justifiant de lui-même. L'Etat, nation politiquement organisée sur un terri-

toire [1]), doit, par l'intermédiaire du gouvernement, se préoccuper du but économique et social de la nation, son élément vivant et personnel; son ingérence aura pour norme les intérêts généraux de la société, qui ne peuvent être satisfaits par l'individu pris isolément, et elle se réglera selon ces intérêts. Il s'agira donc, dans chaque cas, de considérer si l'intervention est utile pour la nation en général et pour l'individu en particulier.

D'ailleurs la maladie, les accidents, les infirmités de tous genres, le chômage ont une origine sociale plutôt qu'individuelle et il ne dépend pas de ceux qui souffrent d'en supprimer les causes. M. Favon disait, à ce propos, au Conseil national, dans la séance du 25 mars 1885 : « Les théories d'économie nationale suivant lesquelles l'intervention de l'Etat dans les questions sociales serait d'un effet liberticide sont surannées; les conditions modernes contraignent l'Etat à intervenir, et nulle part il ne pourra le faire d'une manière plus efficace que dans le domaine de l'assurance. » L'Etat a donc le droit de se préoccuper du dommage échu, aussi bien que de la prévention et de la répression, et son activité sera plus fructueuse si elle se produit à la fois dans ces trois domaines. Une unité d'action aura, en la matière, les résultats les plus heureux, car ces trois périodes sont intimément liées entre elles, et le but est d'augmenter l'action de la prévention et de la répression, pour diminuer celle de l'assurance. Rappelons ici que la loi allemande sur les accidents contient des dispositions spéciales sur la prévention des accidents; le projet fédéral faisait de même. La mesure de l'immixtion de l'Etat est donc une question d'opportunité et cette intervention n'est justifiée que lorsqu'il est démontré que les avantages qu'elle présente sont plus grands que ses inconvénients.

La question a été souvent posée sous une forme catégorique et absolue : l'assurance doit-elle être exploitée par l'industrie privée ou être considérée comme un service public? Elle peut et doit être l'un et l'autre. En principe, c'est une affaire privée où la concurrence des individus aura libre carrière, sous la haute surveillance de l'Etat; mais exceptionnellement, lors-

---

[1]) Définition de M. le professeur Gentet. Cours de droit public professé à l'Université de Genève.

que l'utilité en est évidente, le gouvernement doit intervenir directement et provoquer l'assurance auprès de ses ressortissants, en recourant au besoin à l'obligation. Disons de suite que, dans le domaine de l'assurance des personnes, nous estimons que l'intervention de l'Etat est utile et nécessaire quand il s'agit des classes ouvrières ou, pour mieux nous exprimer, des classes de la population dont le gain n'est pas suffisamment élevé pour que l'épargne puisse y faire rapidement son œuvre et les mettre, dans les mauvais moments, à l'abri de la misère. La question du cercle d'influence de l'assurance sera d'ailleurs traitée plus à fond dans notre IVe partie, chapitre I.

§ 2. Les devoirs de l'Etat.

1. A l'égard des compagnies par actions. — 2. A l'égard des sociétés de secours mutuels. — 3. L'Etat assureur.

Enonçons brièvement l'étendue du rôle que nous voudrions attribuer à l'Etat en matière d'assurance des personnes.

1. — Les compagnies par actions présentent toutes les qualités et en même temps tous les défauts du capitalisme privé et de la spéculation moderne. Elles ont rendu de signalés services jusqu'ici et c'est à l'activité et à l'esprit d'entreprise de leurs directeurs que sont dus les progrès si intenses de l'idée, ainsi que la généralisation de l'assurance durant le XIXe siècle. Il n'en est pas moins certain que cette propagande et cette réclame ont été faites aux frais des assurés, grâce à la proportion si élevée des dépenses de gestion. Ces sociétés sont en effet à l'affût de tout nouveau client et elles ne peuvent le faire qu'en entretenant une nuée d'agents auxquels revient une honnête commission prélevée sur le montant des primes; c'est là, économiquement parlant, de la peine et de l'argent inutilement dépensés et qui ne profitent pas à l'intérêt général. Les sociétés d'actionnaires ont été créées à l'effet de procurer des bénéfices, et l'existence de ces bénéfices est une condition de vie pour elles. On ne peut se dissimuler que la nécessité de réaliser des affaires, de répartir des dividendes, a entraîné nombre d'abus, parmi lesquels se signale surtout le versement de sommes énormes à titre de commissions. Citons un cas entre tant d'autres : la Zurich, com-

paqnie d'assurance contre les accidents, a distribué en 1897 $26^{2}/_{8}$ % de dividendes contre 25 % l'année précédente. Cela provient de ce que le but de ces compagnies est autre que celui des sociétés mutuelles ou de l'Etat entrepreneur d'assurances; elles recherchent exclusivement le *gain*, tandis que les mutuelles, ainsi que l'Etat, ont essentiellement en vue les *secours* à accorder aux assurés.

L'assurance des compagnies d'actionnaires est strictement individuelle, ce qui les empêche de tenir compte de circonstances économiques spéciales, comme le chômage, durant lequel les cotisations ne doivent pas être exigées. La simulation, en outre, en est un des plus graves fléaux, car la surveillance incombe à un tiers, fonctionnaire au lieu d'être attribuée aux voisins, aux compagnons de travail de la victime, comme c'est le cas auprès des caisses mutuelles, libres ou obligatoires.

Les sociétés par actions souffrent des vices inhérents à toute entreprise d'intérêt public, livrée à la libre concurrence : éparpillement des forces, défaut d'unité, recherche de gain, réclame coûteuse et autres. Certes, elles présentent nombre d'avantages des institutions individualistes et nous mentionnerons tout spécialement leur ressort, leur souplesse, l'infinie mobilité de leurs conventions qui savent s'adapter aux situations les plus diverses. La libre concurrence cependant n'a pas contribué à abaisser les primes, parce que l'assurance diffère des « affaires » ordinaires en ce qu'elle ne peut être exploitée par une personnalité isolée, mais seulement par des associations de capitalistes. Il en résulte, comme la pratique l'a prouvé, que souvent les grandes compagnies finissent par acquérir un monopole de fait qui leur permet d'élever le taux des primes à leur gré, et si, au contraire, elles sont nombreuses, leurs frais généraux en sont accrus dans de fortes proportions aux dépens des assurés.

Ces inconvénients et d'autres ne permettent pas aux sociétés par actions de suffire aux besoins des populations et notamment à ceux des classes ouvrières. M. Klein a dit, avec une grande apparence de raison, dans la séance du 23 mars 1885 du Conseil national : « La devise des sociétés d'assurance est le gain, le lucre; leur mot de ralliement est la chicane, en sorte que l'ouvrier n'arrive point à se faire justice. » Leur caractère

de spéculation leur enlève les assises solides qui sont nécessaires, car si, normalement, elles rapportent de forts bénéfices, elles peuvent aussi devoir faillir à leurs engagements, anéantissant les droits des assurés. L'Etat présentera toujours plus de garantie, plus de surface, et le taux de l'intérêt, auquel les gouvernements de l'Europe centrale concluent leurs emprunts, comparé à celui que doivent payer les compagnies privées, même les plus solidement établies, en est une preuve indiscutable.

L'action de ces sociétés est insuffisante, mais ce n'est pas dire qu'elles ne puissent rendre de signalés services encore, notamment auprès des classes aisées qui peuvent, plus facilement, fournir les primes élevées qui leur sont réclamées. Leur existence est donc complètement justifiée et elle est même nécessaire dans notre société moderne; empêcher ou seulement entraver leur cercle d'activité serait violer les principes de la liberté de commerce et d'industrie et irait à l'encontre des désirs légitimes d'une forte partie des populations. L'Etat ne peut cependant pas rester complètement passif à l'égard des compagnies privées, car l'assurance touche de trop près aux intérêts vitaux de la nation et, d'autre part, il s'agit d'une institution si compliquée que l'assuré ne peut pas en saisir tous les rouages et contrôler, de façon utile, la marche de la société avec laquelle il a conclu son contrat. L'Etat demandera donc, à toute compagnie d'assurance manifestant le désir d'exercer son activité commerciale sur son territoire, des garanties suffisantes devant permettre au besoin de satisfaire aux droits des assurés, et il soumettra, en outre, l'administration à un contrôle vigilant. C'est là le double devoir de l'Etat; aller plus loin serait entraver le jeu des intérêts individuels. La nécessité ne s'en faisant pas sentir, une intervention plus étendue ne saurait se justifier. En ce domaine, l'Etat doit être législateur et surveillant, rien de plus.

2. — Nous avons vu jusqu'ici la mutualité des intéressés gérée par une entreprise; voyons comme elle se gère elle-même dans les caisses mutuelles. Celles-ci présentent sur les sociétés par actions de sérieux avantages, qui sont l'absence de courtage, et partant la diminution des faux frais, la répartition des gains aux assurés et une gestion plus saine; l'appât du gain n'existe plus pour les administrateurs, qui ne recherchent ainsi pas

toutes les petites faces de la question pour faire proclamer la déchéance du droit à l'indemnité. Malheureusement, le caractère des sociétés mutuelles a été souvent altéré par la concurrence que leur faisaient les compagnies par actions. Notons, à ce sujet, la situation financière déplorable de multitude de caisses ouvrières qui, fréquemment, sont forcées de faillir à leurs engagements, à la suite de l'ignorance des organisateurs et des administrateurs qui ne saisissent pas toujours l'importance de calculs techniques rigoureux. Sous ce rapport, leur but essentiellement philanthropique les met dans une position inférieure aux compagnies privées auxquelles la recherche constante de bénéfices procure une activité et une souplesse sans égales.

Cette passivité des sociétés mutuelles, due à un désintéressement auquel on ne peut que donner son approbation, est partiellement atténuée par l'intérêt que les assurés, qui sont en même temps assureurs, ont à la bonne marche de l'institution. L'assurance des compagnies par actions est, dans ses principes, individuelle, tandis que celle des caisses mutuelles prend déjà un caractère public prononcé, en l'absence totale de spéculation de la part des membres. Le rôle de l'Etat sera, de même que pour les sociétés par actions, un rôle de législateur et de surveillant; il pourra, en outre, dans certains cas, leur allouer des subventions pour rendre la participation plus facile aux bourses peu garnies ou pour étendre le cercle de leur application.

3. — L'assurance peut ne pas être entreprise par des compagnies par actions ou par des caisses mutuelles, mais par l'Etat lui-même qui emploie, dans ce but, ses fonctionnaires ou des sociétés publiques spéciales. La question de l'obligation n'exerce ici aucune influence directe et n'interviendra pas dans ce double problème qui va nous occuper : l'assurance se prête-t-elle en principe à l'administration par l'Etat et l'assurance publique doit-elle, en fait, être préférée à l'assurance privée?

La réponse à la première de ces questions ne saurait être autre qu'affirmative, aussi longtemps que nous ne considérons que le principe et que nous faisons abstraction des avantages et des inconvénients pratiques. L'histoire économique contemporaine nous donne de vivants exemples d'une semblable administration par les autorités publiques. L'assurance peut, en

effet, être facilement considérée comme un service public, en raison des intérêts sociaux importants auxquels elle touche et de l'analogie qu'elle présente avec d'autres services de l'Etat, comme la perception des impôts, la gestion de banques, l'administration des postes, des chemins de fer et celle des établissements d'instruction. L'intérêt individuel peut donc être sacrifié à l'intérêt social, c'est-à-dire que l'assurance peut passer du domaine privé dans le domaine public, s'il y a avantage pour la nation.

Elle n'est d'ailleurs pas entreprise, sauf très rares exceptions sans importance sociale, par l'individu isolé, qui, livré à ses seules forces, n'est pas capable de gérer une institution semblable. Elle est administrée, dans la grande généralité des cas, par des collectivités, sociétés par actions ou caisses mutuelles, qui sont personnes juridiques. Ce fait établit que l'assurance n'a pas un caractère exclusif d'affaire privée, ainsi que l'école individualiste cherche à le démontrer, puisque l'homme ne peut isolément l'exploiter de façon régulière et normale: Les reproches qui sont adressés à l'assurance nationalisée peuvent donc l'être, en grande partie, aux institutions de droit privé qui l'exploitent comme une affaire.

Adolphe Wagner pose comme principe que l'assurance, dans sa nature, n'est pas une affaire qui puisse être laissée à la concurrence des individus, que c'est au contraire une institution publique qui doit être traitée comme telle. Il y a là exagération manifeste : l'assurance peut être à la fois du domaine privé et du domaine public; le premier cas sera la règle, le second l'exception, mais il est une vérité incontestable, c'est que l'Etat est capable, s'il le juge utile, de se faire entrepreneur d'assurance.

La seconde question que nous avons posée est celle de savoir si l'assurance publique doit être préférée à l'assurance privée. Une réponse catégorique et absolue ne saurait être donnée, car chacune d'elles a son rôle bien défini. Tandis que les sociétés par actions se prêtent particulièrement aux besoins des classes aisées, en raison surtout de l'élasticité qu'elles impriment à leurs contrats ; tandis que les caisses de secours mutuels rem-

plissent un but des plus utiles en vulgarisant l'assurance et en la rendant accessible aux petites bourses; l'Etat, lui, a comme devoir de la généraliser, en l'étendant à tous ceux qui peuvent être frappés par la misère, c'est-à-dire en en ouvrant les portes toutes grandes à chacun des membres de la société, sans poser des conditions léonines qui la rendent inaccessible à une partie des populations.

Le choix de l'assureur n'est donc pas une question de principe, mais une question d'opportunité; la préférence doit être accordée, dans chaque cas, à celui qui offre le plus d'avantages; l'excellence de l'administration et son bon marché doivent être seuls déterminants. L'assurance nationalisée présente, comparée à l'assurance privée, des avantages et des inconvénients, mais elle se signale tout spécialement par l'absence d'idée de gain, la réduction des frais d'administration et le contrôle sévère de l'opinion publique. On a dit que l'Etat sortait de son rôle en se faisant entrepreneur d'assurances. Mais qu'est-ce que ce rôle? qui le définit? Adolphe Wagner a énoncé, sans crainte d'être réfuté, que « le devoir d'intervention de l'Etat n'a pas de limites théoriques, mais seulement des limites pratiques ». Au lieu de se mettre à cheval sur une affirmation gratuite que l'on qualifie de principe, ne serait-il pas préférable de se déterminer d'après l'intérêt public et national seul? Or cet intérêt supérieur existe pour l'assurance des personnes et impose à l'Etat la mission de compléter les efforts des individus et surtout de les généraliser, tâche qui dépasse les forces des simples particuliers. L'apparition de la grande industrie, la liberté quasi absolue donnée à la concurrence privée, l'offre toujours plus grande de la main-d'œuvre, ont sensiblement transformé les conditions économiques de notre époque. Le plus souvent, l'ouvrier n'est pas capable de suffire, au moyen de son salaire, à son entretien, à celui de sa famille et, en outre, à une contribution plus ou moins élevée à une caisse d'assurance. Aussi l'Etat doit-il lui venir en aide, en lui facilitant l'affiliation à l'assurance, en rendant celle-ci meilleur marché et en offrant sa garantie pour les obligations qui incombent à la caisse. L'assurance sera donc en règle générale exploitée par l'initiative individuelle, mais l'assurance de l'Etat se justifiera en cas d'utilité prouvée.

En premier lieu, l'Etat doit, sous peine d'échouer dans ses efforts, imposer l'assurance aux populations pour lesquelles il la juge nécessaire. Quant à l'organisation proprement dite, le législateur en tracera les grandes lignes, mais utilisera d'ordinaire, et cèla surtout pour ce qui concerne la maladie, les institutions mutuelles existantes et il en provoquera la création de nouvelles. Il évitera avec soin l'emploi des rouages administratifs, car pour prospérer, l'assurance doit conserver une élasticité extrême et ne pas être enserrée dans les liens de fer du fonctionnarisme; les essais de la France dans ce sens doivent nous être d'un précieux exemple. L'Etat ne recourra que subsidiairement à l'administration par caisses publiques, mais réalisera l'unité nécessaire en édictant certaines prescriptions d'ordre général et en chargeant, en outre, les autorités exécutives d'un patronage intelligent et d'un contrôle sévère. Il constituera, enfin, des instances supérieures, l'une administrative, l'autre judiciaire, pour, renforcer l'unité de l'institution, qu'il pourra encore consolider dans ses bases en lui accordant sa garantie financière.

Le rôle de l'Etat sera donc triple : édicter l'obligation, promulguer des dispositions générales sur l'organisation, veiller à une administration saine et désintéressée. Ce ne sera pas l'assurance par l'Etat, mais l'assurance de l'Etat. Ce système réalise les avantages de simplification, d'unité et d'économie de l'administration publique, sans en avoir les inconvénients qui se résument dans l'esprit de bureaucratie, dans des lenteurs et dans une paperasserie souvent inutile ou tout au moins exagérée. L'autonomie des caisses est sauvegardée dans la mesure du possible et l'individualité de chaque assuré n'est pas atteinte par l'unification bienfaisante qu'entraîne le système.

L'intervention de l'Etat est nécessaire pour décréter l'obligation, imposer aux patrons la participation au versement des primes et, seule, elle peut réellement mettre au jour l'intérêt général et le faire triompher sur l'égoïsme et la cupidité des particuliers. Au point de vue de l'économie et de la simplification des services, il est préférable que les autorités publiques, qui ont déjà en mains les mesures préventives, soient également chargées de l'assurance réparatrice, et d'ailleurs on se fait souvent une crainte exagérée de l'administration de l'Etat, surtout

dans un pays démocratique comme la Suisse, où chaque citoyen possède directement ou indirectement des droits étendus de contrôle. L'institution restera toutefois au point de vue administratif une œuvre autonome, qui sera gérée par les intéressés, c'est-à-dire par les assurés et leurs employeurs, puisque ces derniers participent, de leur côté, au paiement des cotisations. Elle se servira, comme levier, de la solidarité qui tient lieu de capital pour les travailleurs, et la mutualité, ainsi mise à profit, sera le poêle rassemblant en un vaste brasier les charbons épars qui, tout ardents qu'ils puissent être, s'éteindraient s'ils étaient laissés à eux-mêmes. L'obligation de participer à cette mutualité amènera dans ce brasier les charbons éteints et leur communiquera bientôt la chaleur et la flamme de vie.

L'organisation de l'assurance doit varier selon les branches auxquelles elle s'applique et nous reviendrons, dans notre IVe partie, plus en détail sur ce point. Cependant, ce n'est qu'en respectant les principes qui viennent d'être émis que l'Etat pourra travailler avec fruit au développement de l'assurance et obtenir avec un minimum de forces dépensées le maximum d'effets utiles. L'Allemagne s'est engagée dans la bonne voie et a su répartir équitablement la tâche entre les autorités publiques et l'initiative individuelle. Rappelons seulement, pour l'instant, quelques lignes empruntées à un auteur qu'on ne peut accuser de socialisme, ni de parti pris ; M. Maurice Block, dans sa remarquable étude sur « Les assurances ouvrières en Allemagne » dit : « En présentant des lois sur les assurances ouvrières, dans le juste sentiment de sa responsabilité, le gouvernement allemand s'est avancé avec prudence, sans faire intervenir l'Etat plus qu'il n'était nécessaire. » De la part de l'économiste français distingué qu'est M. Block, cet éloge des institutions allemandes est plus qu'une banale formule de circonstance.

§ 3. Les subsides de l'Etat et la garantie qu'il peut accorder à l'assurance. — Parmi les divers moyens que l'Etat a en son pouvoir de faciliter aux populations la participation à l'assurance, nous mentionnerons en première ligne les subsides qu'il peut accorder à l'institution.

A l'heure actuelle encore, l'assurance ne saurait être imposée, aux populations entières d'un pays ou à une partie d'entre

elles, sans certains ménagements, car il est nécessaire de brusquer des habitudes prises et surtout d'obliger à un prélèvement sur leur salaire tous ceux qui y sont soumis. Les subsides de l'Etat facilitent cette introduction en faisant retomber sur le budget public, c'est-à-dire sur l'ensemble de la population, une part des charges qu'entraîne cette œuvre de solidarité sociale. Ils constituent une excellente mesure de transition pour donner, à l'assurance, l'impulsion nécessaire jusqu'à ce que l'idée ait trouvé une application internationale, et ils faciliteront au travail la concurrence avec les Etats étrangers qui se sont tenus sur la réserve et n'ont pas encore imposé l'assurance aux habitants de leur territoire. Ces subventions ne sont nullement nécessaires en principe, mais elles sont un moyen pratique d'alléger l'industrie, le commerce et l'agriculture frappés justement, mais cependant trop brutalement au début, par la mise en vigueur de l'assurance.

Ces subsides se justifient d'ailleurs en théorie. L'assurance est, sans contredit, une institution d'utilité publique et ce caractère donne à l'Etat le droit de l'encourager par d'équitables subventions. N'agit-il pas de même pour l'instruction populaire que notre Constitution proclame comme absolument gratuite, et l'article 23 de cette même Constitution ne prévoit-il pas de la part de la Confédération des subsides aux travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays? Cette disposition présente plus d'un point d'analogie avec le cas dont nous nous occupons, et les subventions sont tout aussi légitimes lorsqu'elles se font en faveur de l'assurance, à la prospérité de laquelle la communauté a un intérêt majeur. Elles sont une aide de l'Etat qui agit comme représentant et protecteur de la collectivité et comme facteur de la prospérité publique. Elles constituent une épargne forcée de la nation entière, de même que l'assurance obligatoire est une épargne forcée des assurés, et elles sont, en quelque sorte, une compensation de l'allègement que l'assurance procure à l'assistance publique, ainsi que nous le démontrerons dans notre V^{e} partie. Dans l'assurance contre le chômage, en outre, elles contribuent à soulager les bureaux de la justice et de la police, car l'assurance réduit

le nombre des désœuvrés et des sans-travail parmi lesquels se recrutent une grande part des vagabonds et des criminels.

Au point de vue économique, les subsides de l'Etat constituent un moyen indirect de rendre aux classes ouvrières le surplus qu'elles ont payé sous la forme d'impôts de consommation ; il est en effet avéré que si, dans sa totalité, l'impôt doit être proportionné à la fortune ou aux revenus de l'individu, les travailleurs sont plus lourdement frappés que les autres, en raison précisément de la masse d'impôts indirects qui, surtout sous la forme de droits de douane et de monopoles, pèsent sur les classes peu aisées. On a dit que la subvention de l'Etat donnait à l'assurance un caractère marqué de collectivisme, mais alors toute institution est imprégnée de collectivisme dès qu'elle reçoit de l'Etat un avantage pour lequel elle ne fournit pas une contre-partie directe, et, dans ce cas, notre organisation sociale actuelle fourmille d'exemples de ce genre. N'est-ce pas la France, dont la tendance individualiste se manifeste cependant dans toutes les institutions, qui subventionne depuis plus de cinquante ans des caisses d'assurances et en particulier la caisse nationale des retraites pour la vieillesse fondée en 1850?

L'assurance est donc à considérer comme une institution d'utilité générale et, si l'Etat ne veut pas lui apporter son aide financière, au moins ne doit-il pas l'entraver inutilement et on ne peut que qualifier de contre-sens économique les impôts dont les lois françaises frappent les sociétés d'assurance. L'Angleterre, qui possédait cette imposition, l'a heureusement supprimée.

La subvention devra comprendre, en premier lieu, le remboursement des frais d'administration, afin que l'assuré ne soit pas tenté de croire qu'une forte partie de ses contributions s'évapore en appointements de fonctionnaires. De plus, elle pourra s'étendre sous forme de part de prime et elle facilitera ainsi l'affiliation des assurés ; toutefois, elle ne devra pas dépasser une certaine proportion pour ne pas enlever à l'institution le caractère d'assurance qu'elle doit maintenir, et pour ne pas la convertir en une assistance publique plus ou moins déguisée. Les subsides seront répartis d'une façon égale à chaque assuré; la loi allemande sur l'assurance des invalides prévoit un subside uniforme de l'empire de 50 marcs, par an et par rente, et la

loi suisse rejetée admettait le paiement par la Confédération de 1 centime par tête et par jour pour l'assurance contre la maladie. Il y a là un moyen bénin et juste de faciliter l'assurance aux faibles sans pour cela rompre l'égalité de tous les citoyens devant la loi, puisque chacun obtient de l'Etat une part identique, quel que soit le degré de danger qu'il présente.

En second lieu, l'assurance de l'Etat présente le sérieux avantage d'offrir une surface, une garantie que l'on ne rencontre pas dans une entreprise privée. L'Etat est en effet l'expression de la nation entière et dispose des ressources, en théorie inépuisables, de l'impôt que nous entendons ici dans son sens le plus extensif de « prestation imposée par l'Etat à ses ressortissants ». Cette garantie que l'empire allemand accorde entre autres aux associations professionnelles chargées de l'assurance contre les accidents, renforce toujours la confiance des assurés et exerce spécialement une influence favorable sur les classes ouvrières ; elles aiment savoir leurs petites épargnes en placement sûr et, dans un Etat bien agencé, elles peuvent toujours compter sur la solvabilité de ses institutions. Cette garantie a pour contre-partie un contrôle actif qui ne peut que profiter aux assurés, car il serait pour le moins risqué, de la part de la communauté, de se porter caution pour des sociétés privées dont l'organisation lui est étrangère et qui n'ont aucun lien direct avec ses corps politiques.

Dans l'assurance donc, une base solide est nécessaire pour que le dommage, qui eût accablé l'individu isolé, s'émousse contre la large surface que lui présente la communauté, et il est heureux qu'en Suisse la Constitution reporte sur le pouvoir central l'administration supérieure des institutions dont elle prévoit la création. Beaucoup de cantons n'auraient pas présenté la surface suffisante, et d'ailleurs, en ce qui concerne les accidents du travail, la Confédération est déjà souveraine pour la législation sur les fabriques et la responsabilité civile.

L'assurance publique présente encore une caractéristique importante pour les classes populaires, c'est le taux en général plus élevé des secours, leur durée prolongée et surtout la rigidité moindre qu'elle met dans la sélection des risques. Elle ne charge pas autant les faibles que l'assurance privée qui opère

d'après le principe « donnant donnant » et frappe plus fortement les travailleurs parce qu'ils présentent des risques plus grands. L'ouvrier qui respire toute la journée l'air insalubre de l'atelier, habite un taudis malsain et se nourrit selon ses modestes gains, sera bien plus facilement victime de la maladie que le rentier ou l'homme de bureau ; il est surtout plus aisé à ces derniers de se soumettre aux principes de l'hygiène qu'ils ont d'ordinaire déjà le privilège de connaître.

Cette question sera étudiée plus à fond au chapitre suivant, car elle se rattache spécialement à celle de l'obligation, l'assurance libre de l'Etat ne pouvant qu'imparfaitement mettre en pratique le principe de l'égalité de tous les assurés dans le taux des cotisations à verser.

CHAPITRE III

DE L'OBLIGATION A L'ASSURANCE

L'Etat a-t-il le droit d'imposer l'assurance à ses ressortissants et, ce droit étant admis, l'obligation est-elle dans ce domaine préférable au régime de liberté ?

Telles sont les deux questions qui se présentent maintenant à nos investigations. Il importe d'établir avec soin cette distinction, si l'on veut obtenir une réponse précise à deux problèmes différents dans leur essence même et qui, en conséquence, réclament chacun une solution nettement distincte.

§ 1. Le droit de l'Etat d'imposer l'assurance. — La base d'organisation de toute personnalité de droit public, Etat ou commune, est un principe d'obligation. Quiconque reconnaît à l'Etat, à la nation politiquement organisée, le droit d'être et de se développer, doit, par ce fait même, lui attribuer un droit de coercition dans des cas donnés. La liberté ne saurait être que relative, car le régime autorisant chacun à agir en tout et toujours à sa guise est l'anarchie, le néant ; c'est l'avènement du droit du plus fort et par là même l'annihilation de la liberté.

La notion d'Etat suppose un organisme public, quelque primitif soit-il, et cet organisme repose lui-même sur une idée de coercition et d'autorité. Toute administration publique

doit être régie par des lois, de droit écrit ou coutumier, et très souvent ces dispositions sont impératives, interdisant à l'individu d'y déroger. L'Etat moderne a adopté entre autres l'obligation dans les domaines du militaire et de l'instruction. L'assurance imposée à l'individu ne saurait porter davantage atteinte à ses prérogatives, et le rapprochement, qui se justifie fort bien ici, avec le devoir de servir sous les drapeaux montre le bon-marché qu'il faut faire du principe si souvent invoqué que l'obligation est indigne de majeurs. Le but que recherchent ces deux institutions de droit public est la sécurité de la nation et de l'individu; seulement, tandis que l'armée a surtout en vue la sauvegarde des libertés politiques de la société, la seconde aspire plus spécialement à protéger les bénéfices matériels du citoyen. Le service militaire est une sorte d'assurance préventive contre un risque, la guerre, qui atteint l'Etat dans son ensemble, donc le peuple et aussi l'individu frappé comme membre de la nation par une défaite ou l'envahissement du territoire.

Le devoir de payer l'impôt auquel est soumis tout membre de la communauté renferme également les plus intimes analogies avec l'obligation, pour les patrons et les ouvriers, de fournir à l'assurance des prestations régulières qui constituent en réalité un impôt spécial. Du moment qu'il est admis que l'Etat peut prélever des contributions pour les usages qu'il considère d'utilité publique, on doit lui reconnaître ce droit pour les primes de l'assurance. Ces primes présentent d'ailleurs sur l'impôt un avantage pratique très réel: le contribuable perçoit d'une façon plus tangible les bénéfices qu'il en retirera, que lorsqu'il verse le tantième légal de ses revenus dans l'antre béant de la caisse publique.

Certains économistes, et non des moins compétents en la question, refusent à l'Etat le droit d'imposer le paiement de primes aux patrons, aussi longtemps que le législateur n'a pas décrété en leur faveur une exception à la liberté du travail, tels les privilèges dont ils jouissaient sous le régime des corporations. Les assurances allemandes promulguées dès 1883 ont cependant laissé un champ d'exploitation entièrement libre au commerce et à l'industrie, réfutant ainsi par la pratique ces théories trop rigides et trop abstraites.

La légitimité pour l'Etat d'imposer l'assurance à l'ensemble de ses ressortissants ou à une partie d'entre eux ne fait donc l'objet d'aucun doute, mais autre chose est de savoir si le but recherché est ainsi mieux rempli que par l'assurance libre. C'est là le second problème et non le moins important qui s'offre à notre étude.

§ 2. Obligation ou liberté. — I. Arguments contre l'obligation : 1. elle tue l'initiative individuelle ; 2. c'est une œuvre de communisme ; 3. elle augmente les frais généraux ; 4. elle entraîne l'accumulation de capitaux considérables enlevés à l'industrie ; 5. elle réclame, de la part des ouvriers, des cotisations qu'ils ne sont pas toujours en état de payer. — II. Arguments en faveur de l'obligation : 1. elle est l'unique moyen d'étendre à tous les bienfaits de l'assurance ; 2. elle seule permet de ne pas tenir compte de la différence des risques et de prévoir une égalisation complète ou relative des primes ; 3. elle procure à l'institution une surface plus grande et une continuité assurée ; 4. elle conserve tous les droits de l'assuré qui change de domicile ; 5. elle allège la charge de l'ouvrier. — III. Organisation obligatoire ou libre.

Nous admettons comme principe général que le droit d'intervention de l'Etat doit se mesurer aux bénéfices que la collectivité retirera de cette intervention. Ce même critère nous déterminera aussi en faveur de la liberté ou en faveur de l'obligation, qui ne pourra donc être admise que si les résultats qu'elle engendre sont manifestement supérieurs. Pour l'assurance, il importe que la méthode d'application n'ait pas la ridigité d'un principe absolu et soit aussi souple que possible pour se façonner aux circonstances ; le législateur se laissera guider par le résultat à obtenir, non par des formules le plus souvent trop générales et sans valeur pratique. Un rapide coup d'œil sur les divers arguments invoqués contre et pour l'assurance imposée par l'Etat, nous fera entrer dans le vif de la question et nous permettra d'en mettre en relief les traits les plus saillants.

I. — L'obligation, doctrine liberticide au premier chef, tue l'initiative individuelle, enlève à l'homme le sentiment de sa liberté personnelle et élimine le caractère moral, l'élément éthique de l'assurance ; telle est la grande cavale de bataille des dis-

ciples de l'école manchestérienne. Cette opinion nous semble erronée. L'assurance imposée par la loi ne détruit, ni ne ralentit l'effort de l'individu, elle lui imprime seulement une direction différente, cherchant à le régulariser et à le canaliser, pour en éviter toute déperdition inutile. L'obligation rend l'assurance accessible à tous et est ainsi un puissant levier du progrès économique; elle étend de façon considérable le domaine dans lequel l'énergie des individus peut trouver une utilisation effective, elle augmente les garanties, diminue les frais de gestion et n'attente en aucune manière au principe si élevé de l'institution, dont elle accentue au contraire le caractère de saine générosité. On a confondu la cause et l'effet : le défaut d'énergie et de prévoyance de la part de l'individu a contraint l'Etat à édicter l'obligation; c'est la cause de cette ingérence, ce n'en est pas l'effet. La prescription légale ou même constitutionnelle qui astreint les jeunes classes de la société à suivre un enseignement scolaire, enlève-t-elle quoi que ce soit à la valeur réelle de l'instruction et à ses résultats moraux?

Les sacrifices de l'assuré ne sont pas volontaires, certes, mais l'essentiel est que l'institution contribue à éteindre les misères de toute sorte qui gangrènent la société; elle est ainsi un ferment actif de progrès et non point une entrave, comme l'affirment les darwinistes qui prétendent qu'affaiblir la rigidité du combat pour la vie, étiole les individualités. Elle dégage le terrain pour la lutte des intérêts et des talents en préservant chacun du dénûment, mais se garde d'attenter au principe général de la libre concurrence qui doit rester l'âme de l'économie politique contemporaine. Elle renforce au contraire la liberté de l'individu et surtout celle de l'ouvrier auquel elle est plus particulièrement destinée. En effet, en cas d'indigence résultant d'un risque que l'assurance aurait pu couvrir, la dépendance du travailleur est encore accrue et l'atteinte à sa liberté, au pouvoir qu'il a d'exercer sa volonté, est alors bien plus considérable que celle qui peut provenir d'une loi l'astreignant à l'assurance. Entre ces deux situations, il n'est pas possible d'hésiter.

L'institution à laquelle nous aspirons sera basée sur l'esprit de mutualité des intéressés et sur le principe de l'autonomie

administrative. Elle laissera subsister les caisses libres, favorisera même leur développement et accordera les droits d'administration les plus étendus aux ouvriers assurés et à leurs employeurs. D'ailleurs, à côté du domaine de l'assurance obligatoire subsiste un champ fécond de travail. L'œuvre publique de prévoyance ne saurait aller au delà d'un minimum nécessaire à l'existence, et les individus ont toute faculté de constituer des sociétés mutuelles subsidiaires pour compléter les efforts de l'Etat. La liberté d'assurance n'est nullement entravée, de même que l'obligation de fréquenter des établissements d'instruction jusqu'à un certain âge n'empêche pas de perfectionner dans la suite et même simultanément ses connaissances.

L'assurance libre et l'assurance obligatoire ont chacune leur place au soleil ; elles peuvent et doivent agir l'une à côté de l'autre et l'une avec l'autre. La nécessité seule a contraint l'Etat de recourir à l'obligation et c'est elle aussi qui doit en délimiter le rayon d'activité, réservant ainsi une marge suffisante à l'action de l'assurance libre, de l'assistance publique et de la charité privée. Les pouvoirs organisés et l'individu devront profiter de leurs mutuelles expériences et arriver par une collaboration réciproque à donner un perfectionnement toujours plus parfait à cette tâche de solidarité humaine.

La France, parmi nombre d'autres nations, a montré, dans son histoire parlementaire de ces dernières années, que l'état actuel de sa législation sur les assurances laissait grandement à désirer ; le libéralisme doctrinaire exagéré de la majorité du sénat, doublé d'une opposition intransigeante à tout ce qui venait d'au delà du Rhin, a malheureusement empêché l'admission franche et loyale de l'obligation qui fut maintes fois implicitement reconnue comme nécessaire et seule efficace. Périssent les colonies plutôt qu'un principe et, pour éviter de rompre avec la notion de liberté, on a essayé de détours, admis des faux-fuyants, des textes à sens double qui n'ont toutefois pas remplacé les bienfaits de l'obligation. Le 6 juin 1891, M. Constans, alors ministre de l'intérieur, a présenté, au nom du gouvernement, un projet d'une « caisse nationale des retraites ouvrières », dans lequel il était admis que les ouvriers désiraient s'assurer lorsqu'ils ne manifestaient pas d'opinion contraire. Ce moyen

de pression timide manque de la franchise de l'obligation et, au point de vue du principe, il est aussi liberticide, car c'est une des bases du droit commun moderne que personne n'est obligé s'il n'en a pas manifesté la volonté de façon quelconque.

Mentionnerons-nous encore le projet de la commission de la Chambre française du 11 février 1893, tendant à instituer une « caisse nationale ouvrière de prévoyance » ? Tout employeur devait opérer un versement égal à celui de ses ouvriers qui s'était librement assuré. Quoi de plus hybride, de plus injuste surtout, que cette obligation pesant sur l'employeur seul ? Ces deux mesures différentes choquent et l'égalité s'impose. Dès lors les Chambres ont voté deux lois, l'une en 1894 concernant les ouvriers des mines et l'autre en 1898 sur l'assurance des marins, prévoyant expressément l'obligation. C'est la première brèche à un individualisme outré. En conservant les mêmes principes et sans faire dans le domaine de la théorie un pas de plus, le parlement français peut décréter l'assurance obligatoire pour toute la population ouvrière. Malheureusement, il a reculé en avril 1898, lorsqu'il s'est agi de la loi générale sur les accidents du travail, devant une décision aussi franche, se contentant à nouveau d'une demi-mesure. Il n'empêche qu'à deux reprises l'obligation a été décrétée chez nos voisins, sans que l'on prît cure des langoureuses mélopées de quelques retardés, présageant les pires désastres pour un attentat aussi épouvantable aux libertés de l'individu.

L'assurance obligatoire est une œuvre de socialisme, car elle tend à l'égalisation des fortunes, ont prétendu encore ses détracteurs. Il ne s'agit point de jouer sur les mots. L'obligation à l'assurance, loin de pactiser avec la révolution sociale, en est au contraire un antagoniste acharné, puisqu'elle repose sur la propriété privée dont la suppression est un des premiers réquisits des collectivistes. Elle ne nuit ni à la liberté d'industrie, ni au droit de libre domicile, ainsi qu'on l'a prétendu, mais les renforce au contraire en supprimant les conséquences fâcheuses que la liberté d'industrie a entraînées avec elle. C'est en cela qu'elle se distingue de l'ancienne obligation de faire partie d'une corporation qui entravait le travail et empêchait ainsi un certain nombre de personnes de pourvoir à leur exis-

tence. Elle n'a point pour objet de changer la répartition des richesses, mais subvient aux victimes de maladies, d'accidents et d'autres calamités en partie au moyen de l'argent même de ces malheureux ; elle ne constitue point un apanage de certaines classes de la population, mais est accessible à tous ceux qui se trouvent dans les conditions déterminées par la loi. Lors de la discussion des projets allemands, Bismarck a dit à la tribune du Reichstag : « Ce n'est pas du socialisme que nous faisons, c'est, si vous le voulez, du christianisme pratique, sans phrases », et il est caractéristique de constater que l'obligation à l'assurance, vigoureusement combattue au parlement impérial en 1869 et 1876 comme une œuvre de communisme, ne l'a plus été dès 1881.

L'assurance obligatoire, de même que tout système social moderne, repose sur un compromis entre les tendances économiques extrêmes et elle semble une heureuse solution entre le principe de l'ordre et celui de la liberté, entre le socialisme révolutionnaire de gauche et le libéralisme stagnant de droite. Elle maintient un équilibre normal entre ces doctrines et représente le progrès positif et pratique. L'instruction publique gratuite et obligatoire repose sur une base pour le moins aussi communiste, et cependant aujourd'hui la presque unanimité des nations civilisées l'admet. La répartition des institutions, selon des systèmes économiques tracés par la théorie, est très souvent impossible et l'accusation injustifiée de socialisme et d'œuvre révolutionnaire ne devrait exercer aucune influence sur l'adoption d'une création aussi nécessaire, aussi féconde en conséquences heureuses que l'est l'assurance obligatoire.

A cette objection que l'institution est trop fortement teintée de socialisme, se rattache intimement la critique que les frais d'administration seraient plus élevés dans une assurance obligatoire, ainsi que l'argument dit de la « plaie du fonctionnarisme » qui envahirait toute entreprise de l'Etat.

Pour ce qui concerne cette dernière objection, rappelons qu'assurance obligatoire ne suppose pas nécessairement une organisation créée de toutes pièces par l'Etat, preuve en est la loi italienne de 1898 contre les accidents du travail. Mais, même si les pouvoirs publics interviennent, l'assurance peut rester

basée sur la mutualité des intéressés et le principe de l'administration autonome lui sera appliqué dans sa plus grande rigueur. On ne saurait parler de centralisation et de tutelle bureaucratiques lorsque la plupart des fonctions sont exercées par les intéressés eux-mêmes, c'est-à-dire par les assurés et leurs employeurs. C'est de ces principes que se sont inspirées les lois allemandes, puis le projet fédéral repoussé au vote populaire, et l'assurance obligatoire ainsi organisée utilise, à résultats égaux, moins de forces que l'assurance libre, dont l'organisation ne peut jamais être réglementée de façon aussi précise.

L'obligation offre tous les avantages de la libre concurrence, puisqu'elle obtient le contingent voulu d'assurés sans pour cela en supporter les frais élevés; elle entraîne ainsi une économie notable, d'autant plus qu'elle unifie l'administration et supprime le travail mort des courtiers et les tantièmes si élevés qu'ils prélèvent sur les polices contractées. Les dépenses de gestion sont donc très inférieures à celles des sociétés par actions et sensiblement les mêmes que celles des caisses mutuelles. En Allemagne, elles ne sont pas du 6 % des dépenses totales pour l'assurance contre la maladie et atteignent environ le 14 et le 10 % dans les autres branches; si ces deux derniers chiffres sont moins favorables, la raison en est, pour les accidents, l'organisation par corporations qui est plus coûteuse et, pour l'invalidité, la grande disproportion, provenant du système de prélèvement des primes, entre les cotisations actuellement perçues et les rentes servies. La proportion est naturellement beaucoup plus réjouissante si l'on compare le montant des frais de gestion à celui des recettes générales et non pas à celui des dépenses. La proportion des frais de gestion aux recettes n'atteint pas le 5 % pour les assurances maladie et invalidité: en 1898, les recettes étaient pour ces deux branches de 166 et de 164 millions de marcs, tandis que l'administration ne coûtait que 8.2 et 7.9 millions. En ce qui concerne les accidents, les dépenses de gestion qui donnaient en 1886 une proportion de 26.09 % des cotisations, n'atteignaient plus que 13.7 % en 1898. Sous le terme de frais d'administration sont compris les dépenses courantes, les débours des tribunaux arbitraux qui règlent en appel les différends au sujet des indemnités, les dépenses destinées à

prévenir les accidents, en particulier celles que nécessite une surveillance minutieuse des industries et, en général, toutes celles qui ne profitent pas directement aux assurés sous forme d'indemnités.

En 1896, le gouvernement autrichien a fait étudier la question par des experts: les frais d'administration variaient de 29 à 33 % du montant des cotisations pour les compagnies privées, tandis qu'ils n'atteignaient que le 14 % pour les caisses obligatoires. D'autre part, dans son « System der Armenpflege und Armenpolitik », paru en 1894, le distingué économiste Roscher estime au triple les dépenses de gestion des sociétés privées, et M. Zacher, un des directeurs de l'Office impérial des assurances à Berlin, arrive à la même proportion dans son ouvrage « Die Arbeiter-Versicherung im Auslande », cahier VII, page 35, bien qu'il convienne que l'assurance allemande contre les accidents soit plus chère que celle de l'Autriche. Le professeur van der Borght, enfin, arrive à des résultats plus défavorables encore pour les sociétés d'actionnaires. Aux Etats-Unis, le bureau de statistique pour l'Etat de Minnesota a calculé que les frais de gestion des sociétés privées étaient en moyenne du 50 % des primes payées et du 167 % des indemnités servies. Pour ce qui concerne la Suisse, les compagnies d'assurance contre les accidents qui y font des affaires ont perçu en 1889 pour 18 millions de francs de primes, dont 5,860,000, soit près du tiers, ont été engloutis par l'exploitation.[1]) Il a encore été calculé que les sociétés actuelles d'assurances en Suisse emploient en dépenses de gestion 32 % des primes, sans compter les dividendes aux actionnaires qui constituent en moyenne 21 % du capital versé. M. Widmer, dans son livre que nous citons plus loin, dit (p. 19) qu'en 1892, les frais généraux des sociétés privées se montaient en Suisse, y compris la quote-part des dividendes d'actionnaires dépassant le 4 %, à la somme de 4,500,000 fr.

C'est la recherche de la clientèle et la concurrence que les compagnies privées se font entre elles qui coûtent si cher, et cet état de choses dure aussi longtemps que ces sociétés luttent les unes contre les autres et qu'aucune ne l'a emporté de façon

---

[1]) H. Stüssi. « Der Bund und das Versicherungswesen. » Zurich, 1892.

décisive. Si l'une, plus riche et peut-être mieux administrée, s'est acquis une position nettement supérieure, il s'établit un monopole de fait à son avantage, donc au profit d'une institution privée qui peut l'exploiter absolument à son aise; dans ces conditions, il est hors de doute qu'un monopole de droit attribué à l'Etat est hautement préférable. En réalité, ce privilège d'établissements privés existe dans tous les pays, seulement il est partagé généralement entre plusieurs compagnies qui ont alors la haute main dans la question et stipulent, selon leur bon plaisir, les conditions des polices.

Nos chiffres l'ont établi, l'assurance par sociétés privées est sensiblement plus chère et ne convient pas pour ce motif à la masse des populations. La liberté absolue de la concurrence est un fantôme très précieux que les adversaires de l'obligation aiment à évoquer sous prétexte qu'elle abaisse les cotisations dans la limite du possible, mais les résultats de la pratique prouvent, au contraire, qu'elle provoque un gaspillage inconsidéré de forces, en attribuant, surtout aux agents des compagnies et aux actionnaires, des bénéfices hors de rapport avec les services qu'ils rendent. La souplesse de ces institutions cependant, le grand nombre de combinaisons auxquelles elles se prêtent, les rend tout à fait aptes à propager l'assurance auprès des classes aisées que n'effraie pas le supplément de primes auquel leur caractère commercial les contraint de recourir.

La participation de populations entières à l'assurance va jeter sur le marché, a-t-on ajouté, des sommes considérables qui abaisseront dans une forte mesure le taux de l'intérêt. Sans nous prononcer sur la question de savoir si un taux élevé de l'intérêt est favorable ou non à l'économie d'un pays, nous remarquerons que, ces dernières années, il s'est produit une hausse sensible et cela précisément au moment où les réserves des assurances allemande et autrichienne se constituaient. La valeur pratique de l'objection est donc tout au moins douteuse. Tandis que cet argument est exploité par une partie des adversaires de l'assurance obligatoire, d'autres s'effraient d'un danger contraire, à savoir que les capitaux accumulés soient enlevés à l'industrie et qu'il en résulte les inconvénients les plus graves. La situation industrielle si prospère de l'Allemagne inflige un démenti

absolu à cette affirmation. D'ailleurs, ce reproche pourrait aussi bien s'adresser à toute assurance, qu'elle soit facultative ou obligatoire, et même à la simple épargne; il est moins justifié encore que le précédent, car les capitaux de réserve des assurances ne restent pas inactifs et rapportent, au contraire, de beaux et bons intérêts; l'Allemagne sait en faire un usage très heureux en créant des hôpitaux, des asiles, des maisons ouvrières et d'autres établissements destinés à l'utilité publique. Il ne manque d'ailleurs pas d'autres moyens de faire rentrer cet argent dans la vie économique de la nation.

Ces deux objections sont en opposition flagrante l'une à l'autre et témoignent du peu de solidité des arguments avancés; les légères influences que l'assurance obligatoire peut exercer sur le marché financier sont de nature très diverse et se contrebalancent ainsi entre elles. Leur effet final, dans un sens ou dans l'autre, s'il s'en produit un, est si faible qu'il n'a pu jusqu'ici être constaté dans la pratique. Il aurait, semble-t-il, plutôt dû entraîner un abaissement du taux de l'intérêt, du fait des sommes considérables épargnées; d'autres circonstances économiques cependant, les guerres récentes, le développement colonial, l'augmentation des flottes militaires, se sont chargées et au delà de compenser l'effet de cette épargne et ont imprimé un mouvement sensible de hausse aux intérêts des capitaux.

On a encore opposé à l'assurance obligatoire que le salaire de l'ouvrier ne suffisait pas toujours aux frais d'entretien indispensables à son existence et à celle des siens et qu'à plus forte raison il ne serait pas en état de payer ses primes. Ce cas se présente, certes, mais n'en est-il pas exactement de même pour ce qui concerne la perception des impôts directs? Il existe toujours des individus qui ne soldent pas leur contribution aux dépenses publiques, ne le pouvant pas, et, malgré cela, l'impôt constitue une des bases de l'Etat moderne, sans laquelle toute vie publique est impossible. La loi peut les dispenser du versement des primes, ce qui chargera quelque peu les autres assurés, ou bien, ce qui est plus équitable, elle prévoira que, dans ce cas, la commune sera tenue en lieu et place de ses ressortissants. L'assurance obligatoire ne saurait abolir toute misère et tel n'est pas son but. Lorsque son organisation est complète,

elle prévient l'indigence pour la grande masse des populations, mais son rôle essentiel ne peut pas être d'en relever ceux qui y sont déjà tombés, et parmi ces derniers rentrent ceux dont le salaire est trop faible pour qu'ils puissent faire face à leurs primes. L'assistance publique communale a donc ici son champ de travail tout tracé et complète avec fruit l'œuvre de l'assurance.

Cet écueil peut d'ailleurs être partiellement évité en réclamant de l'employeur la prime entière, quitte à en faire retenir une part sur le salaire de l'ouvrier, la contribution étant naturellement remise pour le temps pendant lequel l'assuré est malade. La perception des primes est ainsi grandement facilitée et, en pratique, le faible salaire du travailleur n'exerce aucune influence directe sur la bonne marche des caisses, qui entrent aisément en possession des cotisations qui leur sont dues.

Une dernière objection invoquée en Suisse, serait que nous empruntons des idées qui n'ont pris germe que dans des pays monarchiques. Ce n'est pas là un argument, car les mêmes causes engendrent les mêmes effets et c'est un devoir pour le législateur de s'inspirer et de faire profit des travaux d'autres Etats. En outre, l'assurance obligatoire contre la maladie a été mise en discussion en Suisse, bien avant qu'on en parlât ailleurs, même en Allemagne et en Autriche. A Bâle-Ville, la question a déjà été débattue en 1865 et nombre de propositions présentées alors trouvèrent leur réalisation dans les lois allemandes.

Tels sont les arguments théoriques essentiels formulés contre l'assurance obligatoire, car nous laissons de côté les simples pétitions de principe, sans base scientifique aucune, mais qui courent cependant les rues, telles que « l'assurance est une œuvre de *selfhelp* », « elle ne peut prospérer que par la liberté », et d'autres, nombreuses encore, mais de valeur égale. La question de l'influence de l'assurance obligatoire sur l'industrie du pays et sur les institutions d'assistance sera examinée plus loin. Quant aux objections qui viennent d'être passées en revue, elles ne sont pas concluantes à notre opinion, et il est en outre des avantages qui ne se laissent retirer de l'assurance que lorsque

la loi qui l'institue y astreint certaines catégories de la population.

II. — L'Etat qui a donc le droit d'imposer l'assurance, en aura parallèlement le devoir pour les divers motifs qui vont être énoncés.

L'obligation est, en effet, l'unique moyen de faire participer de façon uniforme et rationnelle aux bienfaits de l'institution ceux qui en ont le besoin le plus pressant. Il est un fait avéré, indéniable, établi d'ailleurs par les chiffres de la statistique, c'est qu'aussi longtemps que l'affiliation à l'assurance est laissée à la libre initiative des populations, celles-ci n'en font que peu usage ; les ouvriers qui se rattachent à une caisse sont presque toujours ceux pour lesquels la nécessité en est la moins urgente, parce que leur salaire relativement élevé ou une petite fortune personnelle saurait suffire à leurs besoins si la maladie ou telle autre calamité les frappait. L'obligation s'impose, car elle seule conduit au but poursuivi et le réalise normalement et entièrement parmi les populations. L'entente entre les individus n'est pas capable de trouver une solution effective à tous les devoirs qui incombent à l'humanité et nous en avons pour preuve vivante et indéniable la suppression de l'esclavage que, seule, l'intervention de la puissance souveraine de l'Etat a pu réaliser de façon complète et définitive.

L'assurance privée avec liberté d'affiliation n'a pas donné les résultats auxquels on était en droit de s'attendre et cela à cause de l'insouciance des masses qui se désintéressent de la question aussi longtemps que les coups du hasard ne les ont pas frappées. Le devoir légal d'y participer les libérera de l'indigence et du dénûment, de même que l'obligation scolaire les a sorties de l'ignorance, après avoir été rendue nécessaire par le fait que la population ne saisissait pas les effets directs de l'instruction et n'utilisait pas toujours les écoles, en dépit des facilités que les gouvernements pouvaient accorder aux élèves. L'assurance obligatoire offre, impose si l'on veut, un moyen sûr, honorable, de déjouer les funestes effets de la fortune, à des conditions que la loi sait mettre à la portée de tous. Le projet fédéral prescrivait à l'ouvrier de la classe de salaire la plus basse, soit de 1 fr. par jour, une cotisation de

fr. 4. 50 par année pour la maladie et de fr. 1. 20 pour les accidents, ce qui ramène la prime totale à moins de 20 ct. par semaine. A ce prix, il est peu d'ouvriers qui n'eussent pu participer de leurs propres forces à la nouvelle institution.

L'ensemble des effets utiles que l'assurance est en état de fournir ne saurait donc être obtenu sans l'obligation ; le système des encouragements de l'Etat, qu'on lui a opposé, en France surtout, a fait banqueroute complète. L'Etat a voulu s'y faire assureur, oubliant que ses attributions ne consistent point à chercher des assurés et à entrer en concurrence avec les compagnies privées ; ce n'est pas digne du rôle élevé qui lui revient et il ne saurait d'ailleurs lutter ici avec succès. Il est commerçant médiocre, mais il est bon législateur et c'est à lui de décréter l'obligation à l'assurance et d'émettre les principes qui doivent présider à son application. L'Etat ne doit être entrepreneur d'assurances que s'il a parallèlement introduit l'obligation qui supprime pour lui les effets de la concurrence privée. L'assurance libre livrée à l'administration publique ne saurait donner d'heureux résultats, car, ou bien elle admet tous ceux que les sociétés privées ont répudiés à cause des risques trop élevés qu'ils présentent et elle travaille alors à perte, ne pouvant, comme dans l'assurance obligatoire, compenser les mauvais risques par les bons ; ou bien elle cherche, ainsi que les compagnies privées, à compenser les dépenses et les recettes, en témoignant autant de rigueur, et elle ne peut dans ce cas soutenir la concurrence, car elle ne sait attirer les assurés à elle, dédaignant surtout d'utiliser la nuée coûteuse des courtiers et autres agents intermédiaires de placement. Ce n'est pas là une preuve en faveur du meilleur principe d'organisation, cela démontre seulement que l'administration publique est impropre à lutter avec l'esprit d'initiative, le savoir-faire, la souplesse et aussi avec l'audace et la réclame des administrateurs privés.

L'assurance publique rendue obligatoire remédie à ces inconvénients par le seul fait qu'elle est imposée à un certain nombre et à de certaines catégories d'individus. On peut concevoir l'assurance, imposée ou libre, auprès de caisses privées et l'assurance obligatoire fonctionnant à l'aide d'institutions

d'Etat, mais l'assurance libre auprès d'établissements publics est appelée, sauf circonstances spéciales, à végéter et à s'étioler. Rappelons le fiasco de la caisse des retraites pour la vieillesse, créée par la loi française du 18 août 1850 et celui de la Caisse de retraites instituée en Angleterre par l'Act de 1864.

Résumons-nous. L'égoïste passivité des individus proclamant le laisser-faire, sous le fallacieux prétexte que, si l'assurance est favorable aux populations, celles-ci créeront de leur propre initiative les caisses nécessaires, n'est plus de circonstance. Il est de première nécessité de ne pas abandonner les classes les moins favorisées de la société à la lutte âpre de l'existence sans leur prêter main forte dans les passes difficiles qu'elles ont à traverser.

Un autre bienfait social de l'assurance obligatoire est de permettre, dans le calcul des primes, de faire abstraction de l'âge et de l'état de santé des assurés et de mettre ainsi l'institution à la portée de tous. A salaire égal et à risque professionnel semblable, les cotisations peuvent donc être identiques et doivent même l'être, sous peine d'empêcher les ouvriers âgés ou faibles de santé de trouver une occupation, le versement du patron étant d'ordinaire proportionné à la prime de celui qu'il occupe. Il ne correspond d'autre part pas à nos sentiments de justice et d'équité de frapper un membre de la communauté, vieux serviteur du travail ou éprouvé par une constitution chancelante, de contributions plus fortes que ses compagnons jeunes et robustes. C'est là le propre de l'assurance privée qui favorise le riche, tandis que les institutions publiques de prévoyance ont au contraire comme objectif principal l'amélioration du sort du pauvre et du faible.

La diversité des primes et la sélection des risques sont nécessaires dans toute assurance privée qui ne désire pas marcher à la ruine. Les membres de la société, dans la force de l'âge et de la santé, se refuseraient à payer plus que pour la somme des risques qu'ils présentent et toute institution privée bâtie sur cette base ne comprendrait bientôt plus que des vieillards et des infirmes ou, si les primes n'étaient pas augmentées, elle courrait à des dangers financiels certains.

La question se présente autrement lorsque l'assurance est légale et obligatoire. La continuité de l'œuvre garantit aux jeunes membres que leurs primes ne s'élèveront pas quand ils auront atteint un âge plus avancé et que leurs chances de recourir aux indemnités de l'assurance se seront accrues. D'ailleurs, chacun est certain de ne jamais payer plus que sa part, les prestations des patrons et de l'Etat compensant et au delà la disproportion de risque entre les assurés vieux et les jeunes, entre ceux dont la santé est déjà ébranlée et ceux que le destin a épargnés jusque-là. Le projet fédéral n'admettait aucune distinction en ce qui concernait l'âge ou l'état de santé des personnes obligatoirement soumises à l'assurance, sauf qu'il exigeait de ces dernières qu'elles eussent quatorze ans révolus.

Les forces jeunes sont moins sujettes aux maladies et aux infirmités, surtout à celles qui terrassent l'individu et l'immobilisent dans son travail durant de longues périodes et, si elles ne sont pas imposées proportionnellement aux risques qu'elles offrent, c'est qu'elles sont à ce moment capables de supporter des primes très élevées. On remarquera ici la grande analogie avec l'épargne; les jeunes classes d'âge paient des cotisations trop fortes, puis, lorsqu'elles ont dépassé un certain âge, leurs contributions sont relativement trop faibles. Le phénomène est vrai pour toutes les branches d'assurance humaine, pour la maladie, les accidents, la vieillesse, le décès et même le chômage, car dans tous ces cas l'homme âgé ou malade présente plus de risques que celui qui est en pleine vigueur de l'âge. L'assurance se substitue donc en quelque sorte à une épargne imposée à l'individu pendant sa jeunesse.

Le système des compagnies privées qui, exception faite pour l'assurance collective, prévoit une rigide sélection des risques et la classification exacte des primes a pour lui la logique stricte et correspond au point de vue individualiste de la propriété. On est toutefois allé trop loin en refusant à l'assurance, en dehors de ces principes, le droit à l'existence. Les dangers dont il s'agit d'atténuer les conséquences sont en effet, pour la majeure partie, la résultante de rapports économiques indépendants de l'individu et qui ne sauraient lui être imputés. Il y a là une question sociale, non une question individuelle; c'est l'histoire,

la répartition de la société en classes diverses, le hasard, qui donnent des parents riches ou des parents pauvres, qui déterminent la quotité de danger dont chacun est menacé dans sa vie et dans sa santé. La volonté personnelle n'exerce qu'une faible influence.

L'assurance privée voit dans la classification des risques un moyen d'en diminuer la réalisation, en se basant sur le principe qu'il dépend de l'homme d'atténuer les dangers auxquels il est soumis. C'est loin d'être toujours vrai. Que peut l'ouvrier contre les terribles assauts auxquels sa santé est en butte dans l'atmosphère impure de la fabrique et dans les travaux pénibles qui lui incombent? Les faits prouvent que les conditions économiques de sa vie ne s'améliorent pas selon son simple désir. L'assurance publique au contraire pourra, dans le même ordre d'idées, agir d'une façon plus efficace, d'une part, parce que le patron qui paie un certain quotient des primes est intéressé à diminuer les risques de ceux qu'il emploie et, d'autre part, parce que l'Etat est amené à intervenir directement en émettant des prescriptions pour protéger la santé et la vie.

Ainsi, la durée de l'existence moyenne dépend en partie de la position sociale de l'homme, comme les statistiques de tous les pays le démontrent surabondamment, et il en résulte que les classes ouvrières ne peuvent s'assurer qu'à des conditions plus onéreuses, les risques qu'elles présentent étant relativement plus considérables. Il en est ainsi de toutes les branches d'assurance, notamment des accidents professionnels et du chômage forcé auxquels les classes aisées sont moins fréquemment exposées. L'assurance privée est en conséquence si dure à l'égard de certaines professions que ses exigences équivalent à un refus. Il est difficile de donner une préférence absolue à un système qui oppresse ainsi les travailleurs, et ce n'est que justice que l'assurance profite à tous, même à ceux qui sont exposés aux dangers les plus graves. Le système des compagnies par actions et même des sociétés mutuelles manque d'*équité,* dans le sens juridique et romain du terme, et le rôle de l'Etat vis-à-vis de la collectivité est de faire triompher cette équité plutôt que des principes de rigoureuse logique. Le salaire des travailleurs est loin de croître toujours avec le danger qui les menace et l'élimi-

nation des mauvais risques est un inconvénient d'autant plus sérieux que ce sont précisément les personnes qui en sont menacées qui ont le besoin le plus pressant de l'assurance.

Le système de l'égalisation des primes ne s'impose d'ailleurs pas à l'Etat, que rien n'empêche de sélectionner les risques ou d'admettre un système intermédiaire; il a procédé en particulier très souvent de cette façon pour une autre branche d'assurance, celle de l'incendie, où il a admis la création de catégories diverses selon le degré de danger qui pouvait être prévu. Nous considérons toutefois comme un grand bienfait des institutions publiques ce caractère de saine équité qu'elles peuvent s'adapter et qui convient spécialement aux classes les moins favorisées de la population. Il est surtout permis de se demander si, socialement parlant, il est très correct que les assurés aient à supporter personnellement les commissions des agents et surtout les bénéfices des actionnaires; ces sommes, souvent exorbitantes, ne correspondent que rarement aux risques que court le capital engagé.

Une concession au système de l'unification des primes s'impose donc par utilité, pour faciliter l'assurance aux classes peu aisées, mais il s'agit seulement d'une question de mesure et il n'y a là aucun principe irréductible. L'assurance allemande contre les accidents, celle que réglementait le projet fédéral, la loi de prévoyance contre le chômage votée à Bâle-Ville par le Grand Conseil et bien d'autres institutions administrées par l'Etat ou gérées sous son contrôle, admettent ou admettaient une certaine sélection des risques avec contributions plus ou moins élevées. Seulement cette classification n'est pas personnelle, mais est graduée par classes d'individus, ce que réclame la simplicité de l'organisation qui, en matière d'assurance, est toujours un élément à ne pas négliger ; le principe de la tarification, en lui-même, entraîne toujours une augmentation considérable des frais généraux. Le mode de procéder doit être d'ailleurs différent selon les branches d'assurance et, tandis qu'une certaine classification se recommande pour les accidents et pour le chômage, elle ne saurait être adoptée en ce qui concerne la maladie. Notre point de vue est donc qu'un système mixte a pour lui l'avantage de tenir compte de la notion de stricte justice de la sélec-

tion des risques et en même temps de l'idée de solidarité sociale qui demande de ne pas trop écraser les petits et les faibles.

Trois éléments principaux entrent en ligne de compte dans la graduation des primes et déterminent les dangers plus ou moins considérables auxquels l'homme est exposé. En premier lieu, l'âge et l'état de santé; une institution de l'Etat ne doit pas en tenir compte, car plus le travailleur avance en âge et plus en général ses besoins et ceux de sa famille augmentent. D'ailleurs, dès que les employeurs seraient tenus de payer une part proportionnelle des primes, ils éviteraient les ouvriers vieux ou maladifs qui entraîneraient pour eux des dépenses plus élevées, si les contributions n'étaient pas égales pour tous. Un second facteur est le lieu dans lequel la profession est exercée; un établissement public en fera également abstraction, car on ne peut rendre l'ouvrier responsable du manque de salubrité de la contrée, des locaux où il est tenu de travailler, et ce serait aggraver encore ses conditions de vie que d'élever le montant de ses primes pour cette raison. Enfin, troisième élément, la profession exercée; ici une différence dans les contributions se légitime pour ce qui concerne le chômage et surtout pour les accidents du travail, car, dans ce dernier cas, l'assurance obligatoire met la plus forte partie de la prime, sinon la totalité, à la charge de l'employeur et elle détermine ainsi ce dernier à veiller autant que possible à la salubrité de ses ateliers.

L'égalité des contributions procède certainement de raisons pratiques de première importance, et la vérité nous apparaît, comme nous le disions, dans un système mixte adapté aux circonstances; il nous est cependant impossible de souscrire aux doctrines d'Adolphe Wagner, qui exagère le rôle de la puissance compensatrice, « ausgleichende Macht », de l'assurance publique. Si les travailleurs, dit-il, sont dans une position économique précaire, la faute en est aux classes riches des siècles précédents et l'unification des primes rachètera cette injustice au profit des pauvres. Ce point de vue ne saurait être admis, car l'histoire n'a pas à nous occuper et nous ne nous reconnaissons pas le droit de venger sur les classes aisées d'aujourd'hui les erreurs des mêmes catégories de citoyens dans les siècles précédents.

Il est surtout un élément qui, en principe, doit constituer la base du montant des cotisations et des indemnités: c'est le salaire que reçoit le travailleur; il est juste que l'assuré soit taxé selon sa capacité financière et ait droit à des prestations correspondantes. Une uniformisation absolue aurait le tort de ne pas tenir compte des conditions de la vie privée des individus, des différences dans leur fortune et leurs revenus; pour les uns, la prime serait excessive et la prestation si forte qu'elle prêterait à la fraude, tandis que les contributions des classes aisées seraient plus faibles que celles qui pourraient leur être légitimement réclamées et, en outre, leurs indemnités seraient totalement insuffisantes. Cette proportionnalité prend d'ailleurs indirectement en considération les différences dans le prix de l'existence, différences si grandes suivant les contrées, et notamment entre la vie à la campagne et dans les agglomérations urbaines.

La tarification ne sera donc que relative, c'est-à-dire qu'elle ne sera admise que si elle est équitable pour l'assuré individuel et si elle contribue en même temps au bien de la société en affaiblissant le risque.

Un compromis semblable, c'est-à-dire une graduation des primes basée uniquement sur l'échelle des salaires, avec, en plus, pour les accidents et le chômage une répartition des risques en quelques classes déterminées, concilie les idées de solidarité, de justice et de simplification qui doivent constituer les fondements de toute assurance publique.

Le principe de la sélection des risques donne à l'assurance un caractère essentiellement individuel qui ne doit point dominer dans une institution d'Etat sous peine de supprimer sa base de solidarité sociale si juste et si fructueuse. Quant au tort causé aux compagnies privées, il ne sera pas grand, car elles n'acceptent les ouvriers qu'à des conditions plus onéreuses, en considération des dangers auxquels ils sont soumis, et, toujours abstraction faite des polices collectives, elles font leurs affaires presque exclusivement avec les classes aisées qui procurent des bénéfices plus importants.

Une assurance d'Etat s'impose donc pour combler les déficits des sociétés privées à l'égard de la majorité des popula-

tions; il s'agit d'enlever toute vérité aux paroles si amères de Proudhon: «La sécurité est une marchandise qui se paie comme toute autre; et comme le tarif de cette marchandise baisse, non pas selon la misère de l'acheteur, mais selon l'importance de la somme qu'il assure, l'assurance se résout en un nouveau privilège pour le riche et une ironie cruelle pour le pauvre.» Aujourd'hui encore, ces paroles ne manquent pas de justesse pour tous les pays dans lesquels l'Etat n'est pas intervenu directement en instituant l'assurance obligatoire avec unification des primes, complète ou partielle. Cette intervention repose sur une saine idée de dévouement fraternel des uns pour les autres, une aide généreuse des forts pour les faibles, des riches pour les pauvres, des jeunes gens pour les vieillards, des valides pour ceux que la maladie a abattus: notre devise nationale n'aura jamais trouvé d'application plus généreuse.

C'est un sensible avantage de l'obligation que de permettre à l'assurance de ne pas tenir compte de façon absolue de la différence des risques dans le calcul des primes, mais elle a encore d'autres mérites qui ne sont pas moins importants. Elle augmente en particulier la surface de l'institution et en consolide ainsi les fondements. Le projet fédéral créait, pour les accidents, un établissement unique qui s'étendait sur la Suisse entière et qui aurait à peine subi l'influence des fluctuations qui se produisent dans le nombre ou dans la gravité des accidents; il n'est guère possible de demander de compagnies privées une sécurité aussi absolue.

L'assurance obligatoire est caractérisée en outre par sa continuité, car le nombre de ses membres ne saurait changer sensiblement aussi longtemps que la loi elle-même n'a pas été modifiée. Elle seule, entre autres, rend possible, pour la perception des primes, le système financier de la répartition qui a été admis dans l'assurance allemande contre les accidents, mais qui, employé par une société privée, devrait être considéré comme un acte de témérité et d'audace et violerait les principes les plus élémentaires d'une saine administration. Elle présente surtout l'avantage très sensible, dans un pays qui, comme la Suisse, s'est rallié à un système de responsabilité civile, de supprimer la dualité embarrassante et inutile du principe de responsabilité

et de son complément nécessaire qu'est l'assurance privée collective.

Lorsque, enfin, l'assurance embrasse tout un pays, que la loi réglemente l'institution et l'uniformise dans ses points principaux, une surveillance technique vigilante est facile et de plus il est aisé de prescrire que l'assuré qui change de domicile conserve, vis-à-vis de la caisse de sa nouvelle résidence, les prérogatives qu'il possédait antérieurement; la loi peut toujours prévoir un droit en réclamation de la nouvelle caisse contre l'ancienne. Ces facilités ne pourraient être accordées aussi bien par des associations libres, indépendantes les unes des autres, et la pratique a témoigné du peu de réussite qu'ont eu les essais d'obvier à cet inconvénient.

L'assurance est un lourd fardeau si elle repose en entier sur le travailleur, et nombreux sont, sous le régime de la liberté, ceux qui ne peuvent s'y affilier, en dépit du désir qu'ils en éprouvent. Très souvent, en effet, le taux du gain est basé, si l'on en croit la loi d'airain du salaire, sur les frais strictement nécessaires à l'existence, et ce n'est pas un des moindres mérites de l'assurance obligatoire que de faire considérer la prime de l'ouvrier comme un élément de ces dépenses indispensables. Le travail est une marchandise qui se loue comme toute autre; or, dans le prix de location de chaque objet rentre toujours une certaine somme destinée à en compenser la valeur d'usure. Le salaire doit donc comprendre un élément déterminé correspondant à l'usure de l'individu, dont l'âge atrophie les facultés et qui peut être surpris par la maladie ou tomber victime d'un accident. En d'autres termes, le prix du travail permettra à l'ouvrier de subvenir à ses frais d'existence et à ceux de sa famille et, en outre, laissera un solde pour couvrir les primes d'assurance. Il se produira ainsi un léger relèvement des salaires les plus bas, mais la forte part des contributions sera supportée par le consommateur. Ce n'est là que justice. L'obligation facilite d'ailleurs la situation des assurés en ce sens qu'ils ne peuvent craindre que d'autres ouvriers avilissent les salaires, puisque les dispositions de la loi sont les mêmes pour tous, du moins pour tous ceux qui sont occupés à une profession analogue.

Ce même but de soulager les assurés dans la mesure du possible et de l'utile peut amener le législateur à prévoir la participation de l'Etat ou tout au moins des employeurs au paiement des primes. L'Etat ne pourrait que difficilement subventionner des sociétés privées, car il serait nécessaire d'organiser un contrôle aussi compliqué que gênant à subir. Quant aux employeurs, s'ils ne sont pas contraints par une législation sur la responsabilité civile à assurer collectivement leurs ouvriers, ils ne participent que rarement de leur chef au versement des cotisations, parfois par égoïsme et plus souvent par crainte d'être livrés à la merci de leurs concurrents indigènes, car ces dépenses relèveraient peut-être le prix des produits de leur industrie; il y a là une grande exagération, mais cette opinion s'incruste facilement dans l'esprit des patrons. D'autre part, il serait peu juste et surtout peu recommandable d'imposer aux employeurs des charges en faveur de sociétés à l'organisation et à l'administration desquelles ils n'ont aucune part. On a dit qu'au point de vue moral il y avait un abîme entre un versement volontaire et un paiement forcé; il serait certes préférable que les patrons s'acquittassent d'eux-mêmes de ce devoir, mais du moment qu'ils ne s'y soumettent pas, ou du moins pas tous, l'Etat doit intervenir en décrétant l'obligation.

Cette commune participation aux charges entraîne les conséquences les plus heureuses. Si le patron supportait seul le fardeau de l'assurance, il s'efforcerait de le faire retomber sur l'ouvrier en diminuant les salaires; au contraire, en admettant que le travailleur soit astreint à verser de sa poche toutes les cotisations, il chercherait à réaliser une augmentation de ses gains par tous les moyens à sa disposition, fût-ce même par la grève, et il en résulterait inévitablement des conflits et une fissure toujours plus profonde entre patrons et ouvriers. Au contraire, lorsqu'ils supportent une part égale des charges, chacune des parties est intéressée à l'assurance et à sa bonne marche et elle apporte plus volontiers son obole à l'œuvre commune.

L'obligation de se rattacher à une institution de prévoyance se justifie donc par l'intérêt général auquel, dans le cas qui nous occupe, les vœux particuliers des individus doivent être

sacrifiés. Ces vœux ne sont guère qu'une affaire de convenance personnelle, tandis que l'intérêt public est ici le combat contre le paupérisme dans ses bases, c'est-à-dire contre la misère sombre d'une partie de la société, c'est la sécurité du lendemain et le bien-être général de la nation. Maurice Block dit très sagement : « De deux maux, il faut choisir le moindre ; c'est un mal d'imposer une obligation, mais c'est un mal plus grand encore de laisser les gens tomber, par imprévoyance, à la charge de leurs concitoyens. » A résultats égaux, nous donnerions la préférence au régime de liberté, mais l'obligation présentant les nombreux avantages indiqués, nous l'envisageons comme un mal nécessaire, « ein notwendiges Übel » disent les Allemands. D'ailleurs, la situation des travailleurs victimes de maladies, d'accidents ou d'autres infortunes les empêchant de pourvoir à leur gagne-pain, ne comporte-t-elle pas, elle aussi, un caractère d'obligation ? La misère qui pénètre dans le foyer, les privations dont souffre la famille, les objets mis en gage, l'assistance publique à laquelle le travailleur doit recourir, la main qu'il doit tendre pour recevoir quelque chétive aumône, ne sont-ce pas là des obligations plus terribles et plus redoutables que celle imposée par la loi de participer à une institution de prévoyance ?

Concluons. L'Etat a un droit absolu et indéniable d'astreindre l'ensemble de ses ressortissants ou une partie d'entre eux à s'assurer ; cette obligation est, en outre, nécessaire pour que les populations puissent jouir de tous les bienfaits que l'institution est appelée à leur rendre.

III. — Quelques mots encore de l'organisation de l'assurance qui, de même que la participation proprement dite, peut être libre ou imposée. Tandis que l'Allemagne, l'Autriche, le projet fédéral, prévoient ou prévoyaient des caisses et des établissements auxquels l'affiliation était obligatoire, la loi italienne de 1898 introduit l'assurance obligatoire contre les accidents en laissant liberté complète pour le mode de fonctionnement ; celui-ci se pratique soit par une caisse d'Etat, soit par des compagnies privées, des caisses de fabriques ou de syndicats.

La question n'est pas à résoudre par un oui ou par un non. Elle doit être tranchée différemment selon les branches d'assurance et aussi selon les Etats, mais la liberté, tout

au moins une liberté relative, sera préférée lorsqu'on ne pourra pas avoir une confiance absolue en l'esprit d'ordre des fonctionnaires chargés de l'administrer. En règle générale toutefois et en Suisse notamment, l'obligation à l'assurance justifie également ses conséquences, la création d'institutions qui garantissent de façon précise et absolue l'exécution de la loi. L'Etat, ayant imposé la participation à l'assurance, interviendra pour que le principe édicté ne soit pas un vain mot, et parce qu'il ne saurait obliger une association de droit privé à admettre n'importe quel individu dans son sein, ni à conclure un contrat avec chacun ; l'obligation, sans organisation patronnée par l'Etat, risquerait fort de rester lettre morte. Les diverses unités administratives n'en doivent pas moins conserver la plus grande indépendance dans leur gestion interne et le système de l'obligation d'une caisse (Kassenzwang) sera à préférer, dans la règle, à celui de la caisse obligatoire (Zwangskasse). Nous exposerons d'ailleurs en détail notre point de vue dans notre IVe partie.

IVme PARTIE

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE APPLIQUÉE

CHAPITRE I

GÉNÉRALITÉS

Après nous être affirmé en faveur du principe de l'obligation à l'assurance, nous devons étudier maintenant sa mise en application, en nous bornant naturellement, ainsi que le cadre de ce travail nous y contraint, à exposer les problèmes les plus importants qui se posent à celui qui, passant de la théorie à la pratique, cherche à donner une forme concrète aux principes qu'il a adoptés et aux idées qu'il a émises.

§ 1. Etendue de l'assurance.

1. Risques. — 2. Personnes.

Entre l'opinion des doctrinaires qui s'opposent à toute obligation et celle de ceux qui cherchent à astreindre à l'assurance la population entière sans distinction de fortune, d'âge ou de sexe et, en outre, contre tous les risques quels qu'ils soient, la marge est grande. La solution juste, ou plutôt pratique, se trouve entre ces deux principes extrêmes et c'est une affaire de bon sens et d'équité plutôt que de logique stricte. Subdivisons notre question et recherchons d'abord à quels risques l'assurance obligatoire doit s'étendre, puis, à quelles catégories de personnes elle doit être imposée; en d'autres termes, délimitons successivement son étendue réelle ou objective et son étendue personnelle ou subjective.

1. — Nous avons déjà établi que nous ne nous occupons que des dangers pouvant frapper les individus dans leur personne et dans leur travail, non de ceux qui menacent leurs biens. Mais, même pour ce qui concerne ces risques, on ne peut, d'une façon générale et théorique, délimiter le champ d'action de l'assurance obligatoire; elle est, en elle, applicable aux événements les plus divers et des considérations pratiques doivent seules déterminer son cercle d'influence. Nous avons vu les dangers qui menacent plus particulièrement le travailleur, soit les accidents, les maladies, les infirmités de tous genres, surtout la vieillesse, la mort et enfin le chômage, et ce sont ces dangers qui limiteront pour l'instant les efforts des Etats modernes. Cette limite ne se base pas sur de rigoureux principes, mais elle est imposée par la force des choses et c'est également à ces différents domaines que s'est restreinte jusqu'à ce jour l'activité des individus et des gouvernements pour ce qui concerne l'assurance privée ou publique. Le travailleur qui se sent soutenu pour le cas où l'un de ces risques le frapperait, peut considérer l'avenir avec confiance.

L'assurance obligatoire ne peut et ne doit pas être une panacée universelle contre tous les cas de détresse qui menacent l'individu, tels le service militaire, le mariage, la naissance d'enfants, la réparation d'un appartement et autres modalités constantes de l'existence; ces cas sont de nature si diverse, si compliquée, que ce serait courir à des dangers techniques certains, et d'autre part l'assurance ainsi organisée anéantirait toute énergie individuelle. La règle reste dans l'aide personnelle, tandis que l'assurance obligatoire n'est qu'une exception dont le rôle est d'adoucir les angles les plus vifs de l'existence. L'idée d'étendre l'assurance à tous les cas, même d'ordre complètement interne, où la famille peut avoir besoin d'argent, est d'ailleurs erronée dans sa base; on ne saurait les assimiler à ceux auxquels nous voulons appliquer l'assurance obligatoire. Ils sont caractérisés par un retour assez périodique et ne sont pas l'effet d'un hasard absolu; aussi, puisqu'on peut en quelque sorte en prévoir l'avènement, l'épargne doit-elle être là pour y satisfaire, et, à défaut, la bienfaisance privée et l'assistance publique interviendront. L'assurance obligatoire sera réservée aux cas de dé-

nûment extérieurs facilement reconnaissables, nettement déterminés. Les six branches que nous avons énumérées présentent l'avantage de s'étendre à de fortes proportions de la population et, en outre, de se prêter à une organisation pratique et peu coûteuse.

L'assurance contre les accidents et la maladie existe déjà dans plusieurs pays; l'Allemagne a introduit, en outre, l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité et elle en prépare l'extension pour accorder aux veuves et orphelins les secours auxquels ils ont droit. La question de l'assurance contre le chômage enfin a déjà été l'objet d'intéressantes études, notamment en Suisse où le législateur a même travaillé à lui trouver une solution populaire et pratique.

La communauté doit donc, dans ces différentes situations, venir en aide à l'initiative individuelle, mais sans s'y substituer entièrement pour toutes les éventualités de l'existence, sous peine de préparer l'avènement du collectivisme, qui serait la ruine de nos institutions sociales actuelles.

2. — Nous avons tracé une délimitation à l'assurance obligatoire au point de vue de son objet, c'est-à-dire des risques auxquels elle peut s'appliquer; qu'en est-il des personnes? Doit-on y soumettre toute la population ou s'agit-il de distinguer en ce qui concerne l'âge, le sexe, la profession ou la fortune des individus?

En principe, une assurance générale s'étendant à toutes les classes de la population semble le mieux justifiée, car les droits et les devoirs des citoyens doivent être les mêmes, quelle que soit leur condition de fortune. Tout être humain peut un jour tomber dans la misère et devoir recourir à la charité, s'il n'appartient pas à une assurance qui puisse lui fournir des secours au moment voulu. C'est donc l'idéal de toute législation en la matière de donner à l'assurance la plus grande extension possible, ce qui correspond d'ailleurs, pour la Suisse, au caractère démocratique et égalitaire de notre nation.

Les nécessités de la pratique empêchent cependant que, dès le début, on rattache à l'assurance un nombre aussi considérable d'individus. Les lois d'Autriche, de Hongrie, d'Italie et de Norvège limitent leur sphère d'action à des branches d'industrie

déterminées. On ne saurait non plus faire un reproche au législateur allemand de n'avoir avancé que pas à pas dans la voie de l'obligation et de s'en être tenu au début à un cercle de professions relativement restreint; pour l'invalidité et la vieillesse, où il pouvait faire profit des expériences faites, il a englobé de suite un nombre de personnes beaucoup plus considérable. Le projet fédéral allait encore sensiblement plus loin, en obligeant à l'assurance contre la maladie et les accidents toutes les personnes travaillant pour le compte d'autrui et âgées de plus de 14 ans révolus; c'est avec raison qu'il évitait les distinctions entre le sexe et la condition des individus, pour échapper au danger de créer des privilèges au profit de certaines professions et au désavantage d'autres. Il ne déliait de l'obligation que les personnes travaillant de façon indépendante, celles dont le salaire dépassait 5000 fr. et enfin celles qui n'avaient pas encore atteint l'âge de 14 ans.

Il répondrait mieux aux principes d'égalité et de solidarité du peuple suisse de supprimer les deux distinctions résultant du travail au compte d'autrui et du salaire, en ne laissant subsister que celle concernant la limite d'âge. Celle-ci pourrait même être portée à 16 ans, car c'est le moment où l'individu commence à gagner sa vie et il est plus aisé alors d'obtenir de lui le versement de cotisations. Comprendre les enfants dans l'assurance avant cet âge, serait charger avec excès les familles nombreuses, car les parents auraient à payer les primes pour chacun de leurs enfants ; aussi longtemps que ceux-ci n'ont pas 16 ans, ils sont considérés comme vivant encore au foyer du père, qui sera tenu de leur venir en aide en cas de besoin. Cette limite d'âge est d'ailleurs celle qu'admet la loi allemande contre l'invalidité et la vieillesse. L'assurance peut être rendue obligatoire pour les jeunes gens encore mineurs, car ils sont en état de travailler et de pourvoir à leur entretien avant de posséder la capacité politique et civile.

L'obligation doit donc, exception faite pour l'assurance contre le chômage qui n'est guère applicable qu'aux salariés, être imposée à tout individu âgé de 16 ans révolus qui réside sur le territoire de l'Etat. Le patron ne sera pas exclu de l'assurance, car il peut être forcé d'y recourir comme cha-

cun et le montant des revenus dont l'individu jouit ne sera pas pris en considération; cependant, comme il s'agit de conserver à l'institution son but social, il importe, pour qu'elle ne devienne pas l'objet de spéculations plus ou moins honorables, de fixer une limite au taux des cotisations et, partant, à celui des rentes à servir. Le cercle d'étendue de l'assurance ne doit pas être limité non plus d'après l'origine des personnes et l'étranger y sera compris aussi bien que le national. Le ressortissant d'un autre Etat tombe, en effet, à la charge de l'assistance s'il est souffrant et indigent, car les traités internationaux interdisent le renvoi des malades à leur domicile et, d'autre part, il est nécessaire qu'on prenne soin de lui le plus rapidement possible afin que, s'il est atteint d'une maladie contagieuse, il ne devienne pas une source de danger général. Enfin, lorsque la loi prévoit des cotisations des patrons, l'affiliation des étrangers est de rigueur pour ne pas placer les nationaux dans une situation inférieure sous les rapports de l'offre et de la demande du travail.

L'obligation à l'assurance étendue à l'ensemble de la population évite de créer un Etat des assurés dans l'Etat, de parquer surtout les ouvriers en une caste spéciale soumise à des obligations auxquelles échappe le reste des habitants. Les classes ouvrières sont celles qui ont le besoin le plus urgent de l'assurance, car leurs moyens limités, leurs risques plus considérables ne les mettent que rarement en relation avec les sociétés par actions, exception faite pour l'Angleterre et les Etats-Unis; elles n'ont plus alors de ressources que dans l'association facultative, lorsque l'Etat ne vient pas à leur secours en créant des institutions qu'il gère lui-même ou en favorisant la constitution de caisses mutuelles par les travailleurs eux-mêmes. La pratique a montré l'insuffisance de ce mode de faire.

Il est donc normal de commencer par les classes laborieuses et de déterminer d'abord l'étendue de l'assurance au moyen du critère du « travail au compte d'autrui », tel que le prévoyait le projet fédéral, mais ce ne doit être qu'un état transitoire, car le but final à atteindre est plus grand encore. Il importe en tout cas que l'obligation englobe les mêmes catégories de personnes dans les diverses branches d'assurance, pour donner au

développement de ces dernières une unité plus complète et plus harmonique; le projet fédéral présentait, à ce point de vue, un avantage marqué sur les législations allemande et autrichienne. L'identité des personnes obligatoirement assurées contre la maladie et les accidents empêche notamment que des personnes atteintes d'accidents restent sans secours pendant « le délai de carence » (Karenzzeit) pour la seule raison qu'elles ne sont pas membres d'une caisse de maladie; ce n'est pas là un des moindres défauts des législations que nous citions.

Les enfants de moins de 16 ans ne seraient pas soumis à l'assurance, avons-nous dit, mais ici a lieu d'intervenir l'assurance volontaire. Les lois modernes prévoient, pour la plupart, une participation volontaire à l'assurance de diverses catégories d'individus qui n'y sont pas astreints. Cet exemple devrait être suivi surtout pour l'assurance contre la maladie, à laquelle les parents seraient autorisés à faire participer leurs enfants; mais, dans ce cas, les prestations ne devraient comporter que les soins médicaux et les secours pharmaceutiques, l'enfant ne pourvoyant pas à son entretien et ne pouvant, en conséquence, prétendre à une indemnité de chômage.

L'institution ainsi organisée reposera sur la nation entière et permettra la plus grande régularité dans le service de l'assurance, en lui donnant surtout une surface assez grande pour déjouer, autant qu'il est dans les forces de l'homme, les effets fâcheux du hasard.

§ 2. — *Prélèvement des primes; répartition ou capitalisation.* — Toute assurance doit offrir des garanties et posséder surtout un fonds de réserve; il s'agit, en effet, d'une épargne et les fonds doivent être accumulés, dès le commencement, afin de pouvoir faire face aux dépenses postérieures qui se présenteront sous forme de rentes à servir ou de capitaux à payer. Le système employé pour prélever ces sommes d'argent n'est pas toujours le même et ce choix présente une importance financière très sérieuse, notamment lorsque les prestations sont fournies en rentes périodiques.

Pour que l'assurance fonctionne normalement, elle doit avoir en provision la valeur du capital des rentes à servir; c'est

le système dit de *capitalisation* ou des primes fixes (Prämiendeckungsverfahren). Les primes servent à constituer un fonds de réserve pour chaque assuré et elles sont calculées de façon à couvrir l'ensemble des prestations actuelles et futures, sans pour cela varier dans leur montant. Ce système est celui qu'emploient toutes les sociétés privées et celui pour lequel se sont décidées entre autres les lois autrichienne, norvégienne et italienne, ainsi que le premier projet allemand de 1881 contre les accidents, puis la nouvelle loi allemande contre l'invalidité de 1899 et le projet fédéral repoussé au referendum.

On a opposé à ce système un autre dit de *répartition* (Umlageverfahren), d'après lequel les cotisations ne doivent s'élever pour chaque exercice qu'à la somme employée pendant ce laps de temps: il se fait donc chaque fois, parmi les membres, une répartition des frais résultant du paiement des indemnités annuelles. Les primes n'ont pas la valeur du capital des rentes servies, mais seulement celle des indemnités fournies dans l'année, augmentées des dépenses de gestion et de certaines réserves pour le cas d'événements extraordinaires. Les contributions varient d'un exercice à l'autre et croissent jusqu'à ce que soit atteint l'état d'équilibre auquel les syndicats professionnels allemands doivent arriver après 75 ans, selon les calculs qui ont été établis. Ce système est donc celui de la loi allemande contre les accidents, mais il existait déjà précédemment, dans ce pays, pour les caisses minières dont l'affiliation était obligatoire et qui constituaient des corporations de droit public. Les lois allemandes qui étendent l'assurance contre les accidents à l'agriculture et aux marins prévoient également la répartition, tandis que la capitalisation a été admise pour les ouvriers employés dans l'industrie du bâtiment, étant donné le peu de stabilité qui existe dans le nombre des membres de la corporation. Pour toutes les autres corporations, les postes allemandes servent les indemnités résultant des accidents et, à la fin de l'année, les associations professionnelles remboursent ces sommes à l'administration postale qui les avait avancées. Ce sont les industriels qui, en Allemagne, ont prôné le système de la répartition pour l'assurance contre les accidents et qui auraient désiré son adoption pour l'invalidité et la vieillesse.

Entre ces deux méthodes prend encore place le système intermédiaire que prévoyait la loi allemande de 1889 sur l'assurance contre l'invalidité et qui a été employé jusqu'au 1er janvier 1900; c'est la capitalisation par périodes : Kapitaldeckungsverfahren nach Perioden. Les cotisations prélevées devaient suffire à la constitution de capitaux correspondant aux rentes à servir pendant un laps de temps déterminé; ce temps aurait été de dix ans d'abord, puis de cinq ans. La somme des primes perçues correspondait donc à la valeur en capital de l'ensemble des pensions à payer pendant la période de dix ou cinq ans. Il n'existe qu'une différence de degré entre la capitalisation pure et la capitalisation par périodes; les principes qui régissent ces deux modes de prélèvement, leurs avantages et leurs inconvénients sont les mêmes.

Auquel de ces différents systèmes donner la préférence? Pour l'assurance privée et libre, la capitalisation pure est seule possible, car toute collectivité de droit privé peut être appelée à disparaître, et doit, en conséquence, avoir en réserve les capitaux nécessaires pour satisfaire à toutes ses obligations actuelles et futures.

En ce qui concerne l'assurance publique, on a dit que, l'Etat ayant décrété l'obligation, l'institution devait subsister aussi longtemps que l'Etat ne revenait pas en arrière dans sa décision. Il pouvait en outre, ce que fait l'empire allemand pour les accidents, offrir sa garantie et satisfaire subsidiairement aux obligations des établissements créés pour l'assurance. Le système de la répartition serait donc dans ce cas tout à fait justifié.

Ce raisonnement pèche par excès de confiance, mais on ne saurait dénier à la méthode de sérieux avantages pratiques. Les calculs sur l'avenir, souvent artificiels et basés sur des facteurs incertains comme le taux si variable de l'intérêt, sont ici inutiles et, la comptabilité étant pour l'administration beaucoup plus simple, le nombre des fonctionnaires est réduit en proportion. Les cotisations sont faibles d'abord et ne s'accroissent que peu à peu jusqu'à ce que, après un certain nombre d'années, arrive l'état de permanence ou d'équilibre (Beharrungszustand) dans lequel elles deviennent fixes, car les décès y compensent

alors à peu près les nouvelles rentes. Si, en Allemagne, on avait continué à employer la capitalisation par périodes pour la vieillesse et l'invalidité, ce n'est qu'au bout de trente ans que les primes auraient atteint une stabilité relative et que les industries auraient supporté le poids complet de l'assurance. Les charges insignifiantes du début facilitent de plus la transition à l'industrie, qui a moins à redouter la concurrence de l'étranger.

Le système poussé à l'extrême ne prévoit aucune réserve et n'immobilise pas des sommes énormes qui se montent à des centaines de millions et même à des milliards pour un Etat de quelque importance. En 1898, après 7 ans seulement de fonctionnement et avec le système mitigé de la capitalisation par périodes, les établissements allemands d'assurance contre l'invalidité et la vieillesse possédaient déjà 672 millions de marcs de capitaux et le milliard, soit 1250 millions de francs, sera certainement atteint en 1901. La méthode de la répartition réaliserait donc une forte économie, car on a calculé, en Allemagne, que dans l'industrie l'argent rapporte en moyenne du 6 % et seulement du 4 % dans le placement des fonds.

Ces raisons pour lesquelles l'Allemagne s'est risquée à adopter la répartition ont une grande valeur pratique, mais elles constituent une violation flagrante des principes de l'assurance. Ceux-ci sont à respecter dans la mesure du possible et il ne doit point se produire de confusion aussi complète du crédit de l'Etat et de celui des établissements. L'assurance doit se suffire à elle-même et, si des subsides de l'Etat sont prévus, ils seront fixes et déterminés et la garantie du budget public ne sera accordée qu'en cas d'événements exceptionnels ; le système de la répartition expose trop à la légère le crédit national qui peut être entamé dès qu'une crise violente se produit dans le travail et que les primes ne peuvent être payées, ou encore lorsque se réalisent d'autres événements économiques fâcheux et inattendus. L'institution risque de devenir une assistance publique à la charge de l'Etat ; l'Allemagne a prévu le danger et a cherché à l'atténuer en prescrivant, dans la loi, l'accumulation de réserves considérables.

Le prélèvement par répartition est donc une marche dans l'inconnu, car on ne saurait déterminer, d'une façon certaine,

le montant des dépenses qui incomberont chaque année à ceux qui sont tenus au versement des primes ; la capitalisation offre plus de sécurité, le taux des primes étant absolument stable et l'argent étant là en réserve, prêt à être utilisé au moment venu. D'autre part, l'application du premier de ces principes donne lieu à des injustices ; ainsi, un accident se produit dans une industrie et occasionne une invalidité permanente à un ouvrier auquel sera donc servi une rente annuelle ; si l'entreprise disparaît, la corporation devra continuer à payer les annuités jusqu'au décès de l'ouvrier et l'employeur chez qui l'accident s'est produit n'y contribuera pas ; inversement, s'il se crée un nouvel établissement industriel, il aura à servir des rentes pour des accidents survenus avant son affiliation dans la corporation.

De plus, la répartition est difficilement applicable dès que les ouvriers participent au versement des cotisations, car une forte part d'entre eux changent fréquemment de domicile et de métier ; elle ne s'adapte pas non plus aux industries temporaires, telles les entreprises de construction, et l'Allemagne a dû, pour ces dernières, admettre le prélèvement par capitalisation. En février 1900 d'ailleurs, une proposition a été faite à la commission du Reichstag, chargée de la revision de la loi contre les accidents, d'étudier la question de l'adoption du système de la capitalisation. Le gouvernement semblait entrer dans ces vues, bien que cette modification eût coûté environ 200 à 250 millions de marcs ; la nouvelle loi n'a cependant pas souscrit à la réforme proposée.

Le système de répartition ne saurait être mieux comparé qu'aux emprunts des Etats qui, à l'encontre des impôts annuels, mettent à la charge des générations futures des dépenses actuellement faites : il en a beaucoup d'avantages, il en a aussi un grand nombre d'inconvénients. Il prévoit en particulier une solidarité entre les assurés actuels et futurs, semblable à celle qui est supposée, en cas d'emprunts, entre les générations d'aujourd'hui et celles de l'avenir. La capitalisation, qui correspond à l'impôt, est plus dure, mais elle est aussi plus correcte et plus sûre.

Le législateur allemand a adopté le système de la répartition en matière d'accidents, car c'était le premier essai de ce

genre et il manquait aux fonctionnaires de Bismarck les éléments de statistique nécessaires pour calculer d'avance le taux de primes constantes. Mais aujourd'hui que la statistique a déjà apporté son riche bagage d'expériences, on peut facilement, sans crainte d'erreurs graves, déterminer dès le début le montant approximatif des cotisations à percevoir. L'Autriche, la Norvège, l'Italie, ont accepté ce système que le projet fédéral adoptait aussi et auquel la loi allemande d'invalidité est revenue après neuf ans d'expérience contraire. La capitalisation n'a pas le tort de décharger le présent aux dépens de l'avenir, ce qui est toujours dangereux, d'autant plus que, pour ménager une transition facile à l'institution, les subsides de l'Etat sont certes mieux appropriés qu'un renversement dans le calcul des primes, dont le montant doit être fixé selon les strictes lois de la statistique.

§ 3. Rente ou capital. Emploi des réserves. — Les prestations de l'assurance doivent-elles être fournies sous forme de rentes ou sous forme de capitaux ? La question ne se pose que pour la compensation du dommage permanent résultant d'invalidité ou de décès, car ce n'est que dans ce cas que l'indemnité peut être servie définitivement sous forme de paiement d'une somme fixe. Les lois allemandes, autrichiennes, norvégienne, le projet fédéral de 1899 prévoient ou prévoyaient dans presque tous les cas le versement de rentes, tandis que la loi italienne accorde sa préférence à l'indemnité-capital.

En règle générale, le but de l'assurance est plus sûrement atteint lorsque l'indemnité est servie sous forme de rente et il en est notamment ainsi pour l'assurance maladie et chômage. Pour ce qui concerne les accidents, l'invalidité et la vieillesse, où il s'agit de compenser les pertes matérielles résultant de la réalisation du risque, le versement d'une rente satisfait également mieux à ce but qu'un capital qui sera tantôt trop élevé et tantôt trop faible, le temps pendant lequel la victime est appelée à vivre ne pouvant être précisé à l'avance. Au point de vue pratique enfin, la rente qui est servie à époques déterminées ne sera pas rapidement dissipée par l'imprévoyance de la victime ou de sa famille, comme c'est toujours à craindre lorsque l'in-

dividu, peu fortuné jusqu'alors, se voit subitement en possession de sommes d'argent de quelque importance.

Cette règle doit cependant laisser place à quelques exceptions, surtout quand l'infirmité permanente est seulement partielle; la victime utilisera les forces qui lui restent et pourra s'occuper à certains travaux, entreprendre un petit négoce pour lequel son infirmité ne lui sera pas trop à charge. S'il y a décès, la veuve doit également bénéficier de cette exception. Même dans ces deux cas, une réserve est à faire : l'indemnité ne doit être servie en capital que si la victime y consent, car elle seule peut savoir si elle possède encore le ressort moral nécessaire pour pouvoir mettre à profit, avec les forces qui lui restent, l'argent mis ainsi à sa libre disposition.

Une autre question, d'intérêt pratique surtout, se rattache à la façon de prélever les primes et de répartir les prestations. Que doit-on faire des réserves accumulées pour satisfaire au but de l'assurance; est-ce un capital mort ou peut-on en tirer une utilisation pratique? En premier lieu, la quotité des réserves doit être déterminée selon le système de la capitalisation et il n'est pas nécessaire, ni même recommandable, de créer d'autres fonds spéciaux pour compenser les charges extraordinaires qui pourraient se produire; pour ces cas, d'ailleurs rarissimes lorsque l'organisation de l'assurance repose sur des circonscriptions régionales, la garantie de l'Etat est à sa place et n'entraîne pas les inconvénients qu'un accroissement excessif des fonds de réserve pourrait avoir. D'ailleurs, l'Etat qui a un rôle de surveillance sur l'assurance est en quelque sorte responsable de son fonctionnement, car il y a de sa faute si, armé comme il l'est, il ne sait pas obtenir un service régulier et normal de l'institution. Il faut donc les réserves mathématiques nécessaires et, en plus, la garantie ultérieure de l'Etat: davantage serait trop, de même que le mieux est l'ennemi du bien.

Ces capitaux épargnés peuvent d'ailleurs être mis en valeur et employés de la façon la plus utile, au profit des assurés et de l'intérêt général, sans pour cela être engagés dans des entreprises hasardées qui ne présenteraient pas la sécurité la plus absolue. Une partie, un quart peut-être, devrait être toujours placée en fonds d'Etat, tandis qu'une quotité semblable pourrait être

confiée à des entreprises offrant une grande sécurité et en même temps un intérêt public : banques sous le contrôle et la garantie de l'Etat, entreprises de chemins de fer et autres analogues. Quant à la part restante, elle sera employée directement au profit des assurés, elle serviva à fonder des institutions à leur usage, tels que hôpitaux, maisons de santé, hospices pour convalescents, sanatoriums pour tuberculeux, maisons ouvrières, et permettra de distribuer des primes aux entreprises qui se distinguent par une bonne organisation des ateliers de travail, par des mesures intelligentes destinées à prévenir les accidents, etc. etc. Ces fonds seront aussi utiles à l'intérêt public qu'à l'assurance elle-même et contribueront largement à mettre un arrêt à l'accroissement des accidents, au développement des épidémies et des maladies de tous genres qui déciment si souvent encore les populations ouvrières.

Les efforts de l'assurance allemande dans ce sens sont connus et l'on sait les heureux résultats que les établissements créés contre l'invalidité et la vieillesse ont déjà remportés, après dix ans d'existence, dans leur lutte contre les fléaux qui s'attaquent aux faibles et notamment contre la tuberculose. Il y a là une voie nouvelle dans laquelle l'assurance doit s'engager avec précaution, mais où elle est capable de rendre à l'humanité les services les plus signalés.

§ 4. Administration régionale ou associations corporatives. — L'assurance peut être organisée selon deux systèmes principaux, c'est-à-dire que les subdivisions administratives nécessaires à une bonne gestion peuvent être établies d'après deux modes de faire différents. L'un de ces modes est l'organisation régionale : la délimitation des circonscriptions a lieu d'après le territoire et chaque assuré appartient à l'établissement ou à la caisse de la contrée où il réside. C'est le système qui a été adopté en Autriche pour l'assurance contre les accidents, en Allemagne pour l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse et c'est celui que prévoyait également la loi fédérale. L'autre principe d'organisation est celui des syndicats : la classification se base sur la profession, le métier exercé par l'assuré et les subdivisions s'étendent alors sur l'ensemble ou sur une partie seule-

ment du pays. Ce mode de faire a prévalu en Allemagne pour l'assurance contre les accidents du travail.

L'un et l'autre de ces systèmes ont leurs avantages et leurs inconvénients. Le dernier, c'est-à-dire la répartition d'après le genre de profession, développe la solidarité des diverses branches d'industrie et constitue entre les chefs d'entreprises analogues une union solide et active. Une législation sage et sainement appliquée obtiendra d'un tel groupement les effets économiques les plus heureux, car cette organisation peut servir de base à différentes améliorations de l'industrie et faciliter l'emploi de mesures énergiques concernant la prévention des accidents. Elle rapproche, en outre, les employeurs, qui apprennent ainsi à se connaître et à voir en leurs collègues des aides et des compagnons de travail au lieu de ne considérer en eux que des concurrents et des adversaires.

En Allemagne, les résultats obtenus avec ce système ont été, somme toute, satisfaisants, car l'étendue du pays et l'importance de son industrie permettaient à chaque corporation de présenter une surface suffisante. Et cependant, en 1889, lors de l'élaboration de la loi sur l'invalidité et la vieillesse, on ne greffa pas la nouvelle institution sur les associations professionnelles existantes, ainsi qu'on en avait eu primitivement l'intention. Des établissements régionaux spéciaux furent créés à cet effet, ce qui est, quoi qu'on en dise, un aveu manifeste des avantages de ce dernier système. D'ailleurs, l'assurance-accidents des ouvriers des exploitations agricoles et forestières repose aussi sur le principe de la division territoriale, et, en 1895, un projet du gouvernement d'étendre cette assurance à diverses petites industries prévoyait ce même système d'organisation. Enfin, il ne faut pas oublier que si l'on a opté dans ce pays pour la classification par professions, ce n'était pas tant en vue du but immédiat de l'assurance que parce que l'on se promettait des avantages économiques importants des syndicats des divers métiers.

Les grandes industries mises à part, une forte tendance se manifeste donc en Allemagne d'en revenir aux circonscriptions basées sur le territoire, et le parti socialiste fait une vive propagande dans ce sens. Nous devons, en Suisse, tenir compte de

ce mouvement motivé par les expériences de la pratique. Dans un pays de grande étendue où l'industrie fleurit, l'organisation corporative peut présenter des avantages signalés pour les branches importantes, qui reposent sur des assises inébranlables. Si ces diverses conditions ne sont pas remplies, les circonscriptions territoriales s'imposent.

En Suisse, l'exiguité de notre territoire seule empêcherait déjà la constitution de corporations professionnelles : tout au plus pourrait-on songer à en créer pour les industries de la soie, du coton, des broderies, de l'horlogerie, ainsi que pour les administrations de chemins de fer. En ce qui concerne les accidents d'ailleurs, un établissement central général serait nécessaire pour compenser les grands aléas de cette branche d'assurance.

Le système de l'organisation par associations professionnelles a en outre des inconvénients qui lui sont propres. Il parque les citoyens en classes distinctes et crée des castes de boulangers, de bouchers, de savetiers, etc., qui rappellent les gildes du moyen âge. Le caractère égalitaire de la population helvétique ne saurait s'accommoder d'une telle classification. Ensuite, une industrie peut dégénérer, disparaître même dans un pays ; ce cas se présente tout particulièrement de notre temps, où une invention nouvelle ou bien les modifications d'un tarif douanier entraînent souvent, dans le régime industriel d'un pays, les conséquences les plus fatales et les plus inattendues. Qu'adviendra-t-il alors des associations mutuelles conclues dans leur sein ? Seront-elles capables de satisfaire à leurs engagements vis-à-vis de ceux qui, entre autres, ont droit à une rente perpétuelle pour avoir été rendus à vie inapte à tout travail ? La réponse est douteuse, surtout si, comme en Allemagne, le prélèvement des primes se fait sur la base de la répartition des indemnités annuelles. Il est certes facile de faire intervenir ici la garantie de l'Etat, mais c'est là une mesure téméraire que la nécessité ne justifie pas.

Les associations professionnelles ne peuvent d'ailleurs embrasser tous les ressortissants d'un pays. Pour peu que l'assurance s'étende à un fort contingent de la population, les corporations réclament, à côté d'elles et comme complément, des

caisses basées sur la division par régions. Nous trouvons un vivant exemple de ce phénomène dans les caisses communales contre la maladie instituées par la loi allemande de 1883. Le système territorial au contraire a l'avantage de la simplicité, car le domaine de chaque caisse peut y être très aisément circonscrit. Les corporations de métiers varient en outre au point de vue du nombre de leurs membres dans des proportions énormes, ce qui provoque une administration beaucoup plus coûteuse. La corporation des ramoneurs comprend dans l'empire allemand entier 6000 assurés à peine, tandis que celle des mineurs englobe plus de 350,000 ouvriers.

L'organisation régionale ne présente pas ces inconvénients et prête aussi bien que les associations professionnelles à la lutte contre la progression du nombre des accidents, ainsi qu'aux autres mesures d'intérêt commun à prendre en faveur de l'industrie et des assurés. Le mélange de dangers inégaux provoque une heureuse répartition des risques et donne ainsi à la caisse des fondements plus solides, ce qui lui permettra, quoi qu'il advienne, de satisfaire aux prestations qui lui incombent. La création de classes de dangers auxquelles sont attribuées les diverses industries place d'ailleurs chacune de celles-ci, au point de vue des contributions, à l'échelon auquel elle appartient. Les entreprises dont les risques sont moindres n'auront pas à souffrir pécuniairement de leur amalgame, dans un même établissement, avec des industries présentant des dangers plus considérables. Le contrôle, enfin, peut être aussi rigide et aussi sérieux avec la division régionale qu'avec la division corporative. La surveillance des co-assurés sera notamment très efficace, car, dans la généralité des cas, l'individu est au moins aussi connu de son voisin d'habitation que de son camarade d'atelier et il se trouve souvent, pour ce qui concerne sa vie privée, en rapports beaucoup plus intimes avec le premier qu'avec le second.

Quant aux frais d'administration qui ont à jouer un rôle important dans le choix du principe d'organisation, ils sont, c'est hors de doute, plus élevés dans le système corporatif. Les petites associations professionnelles, telle celle des ramoneurs en Allemagne, entraînent des dépenses excessives et la comparaison,

sous ce rapport, des expériences de l'empire allemand et de celles de l'Autriche est instructive. Dans le premier de ces pays, les frais de gestion étaient en 1895 de 1 franc 66 centimes par personne assurée contre les accidents, tandis qu'ils atteignaient à peine 1 franc 15 centimes dans le second ; cette proportion était sensiblement la même dans les années qui avaient précédé. Si la situation financière des établissements autrichiens n'est pas toujours très favorable, cela tient à d'autres défauts de la loi, en particulier à l'insuffisance des mesures prévues en cas de non-paiement des cotisations.

L'organisation régionale fournit moins d'aléas au point de vue du nombre des assurés et de leur situation de fortune et elle se prête ainsi mieux au système de la répartition des primes pour les pays qui voudraient l'adopter. Un arrondissement de territoire ne saurait en effet jamais se dépeupler complètement, tandis qu'une association de métiers est appelée à disparaître dès que la branche d'industrie à laquelle elle se rapporte est incapable de subsister. Lorsque d'ailleurs l'assurance doit comprendre, ainsi que le prévoyait la loi fédérale, tous les accidents qui menacent l'individu et non seulement ceux qui le frappent dans son travail, le système régional seul permet un fonctionnement normal et pratique de l'institution.

L'étendue des circonscriptions sera déterminée par l'application simultanée des deux conditions suivantes qui sont en elles-mêmes opposées l'une à l'autre : la circonscription doit être assez grande pour constituer une base d'administration solide, à l'épreuve des fluctuations inévitables dans la réalisation du risque, et elle doit être en même temps assez restreinte pour diminuer, dans la mesure du possible, les frais morts de gestion. Cette norme toute théorique formera le critère pour déterminer, dans la pratique, la base de l'étendue des districts d'assurance, qui en outre varieront selon la nature du risque dont il s'agit. Il y a là une question de mesure qui doit être tranchée par le législateur de chaque pays à la lumière du bon sens et des expériences.

Nous examinerons de plus près dans les chapitres suivants l'organisation qui semble répondre le mieux au but recherché par chacune des différentes branches d'assurance.

CHAPITRE II

L'ASSURANCE CONTRE LES ACCIDENTS

§ 1. Les accidents du travail et le droit commun. — Le danger d'accident menace chacun, mais l'ouvrier, celui surtout qui est occupé dans les fabriques, en est une des victimes les plus fréquentes, et c'est une des caractéristiques de la grande industrie moderne d'avoir entraîné à sa suite un accroissement effrayant des accidents du travail. Les moteurs, les courroies de transmission, les machines de toutes sortes mues par la vapeur ou la force électrique, sont autant de menaces constantes de mort pour l'ouvrier.

Le droit commun, celui qui est applicable à l'ensemble de la population, ne rend l'individu responsable d'un dommage arrivé à autrui qu'en cas de faute de sa part et, selon les principes généraux du droit, c'est au demandeur, c'est-à-dire dans le cas particulier à celui qui a subi le dommage, à prouver la faute d'une autre personne. Les diverses législations varient cependant entre elles et l'on peut distinguer celles qui ont suivi les théories du droit romain de celles qui se rattachent au code Napoléon. Les premières ne rendent le patron responsable de la faute de ses employés qu'au cas où il a commis une faute en les choisissant ou en les surveillant (culpa in eligendo aut in custodiendo), et le Landrecht prussien qui était encore plus strict n'admettait même la « culpa in eligendo » que si l'employé fautif était sans fortune. Les autres législations, le code civil français en tête, rendent le patron responsable de la faute de tous ceux qu'il occupe, les ouvriers ordinaires y compris. Quoi qu'il en soit, le droit commun dans tous les pays ne met la responsabilité à la charge de l'employeur qu'en cas de faute et le libère lorsque l'accident est dû au hasard.

Est-il besoin de dire qu'avec ce système qui répond à la logique et à la justice strictes, l'ouvrier blessé ne peut que dans des cas rarissimes obtenir gain de cause et en général, pour peu que l'accident soit d'importance, la victime en est réduite à la misère ou doit recourir à l'assistance et à l'aumône.

Sombre perspective pour le travailleur que de se sentir à tout instant menacé de la ruine et de l'indigence, tandis que le maître pour lequel il dépense ses forces continuera à jouir paisiblement du fruit des efforts de celui qui lui a sacrifié sa santé ou sa vie.

Le droit commun exige donc, pour le droit à l'indemnité, une faute et un coupable. Or, dans la plupart des cas, il n'y a pas de coupable et la cause de l'accident réside uniquement dans l'agencement général de l'industrie moderne. Les mesures de précaution les plus minutieuses prises par les employeurs et les ouvriers ne sauraient supprimer complètement les accidents. Le travail réclame ses victimes avec une régularité inflexible. Les statistiques allemandes prouvent que plus de la moitié des accidents ont pour cause unique le hasard, celui que la loi nomme le cas fortuit ou la force majeure. D'ailleurs, même quand il y a faute, il est très difficile d'en établir la preuve, ainsi que le réclame le droit commun, surtout en cas d'accidents importants, lorsque les témoins ont été tués et que l'état des lieux a considérablement changé.

Ce système du droit commun trouve cependant l'approbation des manchestériens, des partisans du *self help* qui lui donnent une justification facile : le travail est libre, chacun peut faire le choix de sa profession et le danger que celle-ci présente est connu ; par conséquent, l'ouvrier s'engage implicitement dans le contrat de louage de services à le supporter. Rien ne l'empêche d'ailleurs de stipuler, dans ce contrat, les conditions qui lui semblent nécessaires pour sa sécurité personnelle et, à cet effet, il peut, soit y préciser une responsabilité plus étendue du patron, soit y demander une augmentation de salaire qui lui permettra de s'assurer personnellement. La situation du travailleur serait donc tout à fait normale.

Ce raisonnement est absolument juste en théorie, mais celui qui, abandonnant le domaine des utopies, descend dans l'arène de la lutte, étudie les rapports entre patrons et ouvriers et assiste au combat des intérêts, à la victoire des égoïstes et des forts, celui-là doit se convaincre que la réalité est autre. Est-il un ouvrier qui, dans le contrat de travail, oserait exiger de son maître qu'il ajoute au salaire une part correspondant à une

prime d'assurance? L'offre de travail est, dans la majorité des cas, si intense qu'il ne serait pas difficile à l'industriel de trouver un ouvrier moins exigeant.

Il n'appartient donc pas à un être doué de sentiments humains d'approuver un état de choses semblable. Paul Leroy-Beaulieu [1]) dit que « les dispositions sympathiques des tribunaux atténuent les inconvénients du système du code Napoléon », mais une hérésie de ce genre ne saurait rencontrer l'approbation d'un juriste de bon sens. C'est à la loi à être sévère ou sympathique, c'est à elle plutôt à interpréter en paroles concrètes le droit et l'équité; les tribunaux, simples serviteurs de la loi, doivent se borner à en rechercher une application intelligente sans se préoccuper de considérations qui lui sont étrangères. Cette interprétation souverainement antijuridique des dispositions du code français n'est-elle pas la preuve la plus vivante que le système du droit commun seul n'est plus compatible, dans la question qui nous occupe, avec la situation économique créée par le développement de la grande industrie?

De toutes parts, dans tous les pays, des hommes de cœur appartenant aux partis les plus opposés, aux opinions les plus diverses, se sont levés en masse pour porter remède à une situation aussi inquiétante. Les moyens proposés diffèrent. Les uns restent dans le domaine du droit privé et se bornent à demander une extension légale de la responsabilité civile des patrons, tandis que les autres vont plus loin et réclament l'intervention de l'Etat pour l'institution d'une assurance obligatoire de droit public.

Nous allons examiner successivement ces deux solutions préconisées.

§ 2. L'extension de la responsabilité civile. — Le droit commun réclame, comme condition de la responsabilité, qu'il y ait une faute et que la preuve en soit établie. Pour faciliter la réclamation en dommages-intérêts, on a proposé de sortir du chemin du droit strict et de faire supporter à l'employeur les conséquences financières de l'accident, même lorsque celui-ci

---

[1]) Paul Leroy-Beaulieu. « L'Etat moderne et ses fonctions. » Paris, 1890.

est dû à l'effet du hasard. On a dit, l'industriel profite du nouvel état de choses, car il retire tout l'avantage des machines qui lui permettent de produire à meilleur compte; il doit donc être rendu responsable des conséquences funestes qui résultent de l'emploi de ces machines et couvrir le dommage pécuniaire que subit l'ouvrier à la suite d'accidents, puisqu'il n'est pas au pouvoir de l'entrepreneur de supprimer le dommage lui-même. Les lois promulguées supprimèrent donc la notion de faute et rendirent l'employeur responsable du cas fortuit; il en fut ainsi de celles que les Chambres fédérales votèrent en 1881 et en 1887. D'autres étendirent cette responsabilité à la force majeure, parfois même aux accidents survenus par négligence ou faute lourde de la victime; certaines législations, telle la loi française de 1898, ne libérèrent le patron de la responsabilité qu'en cas d'intention dolosive prouvée de la part de l'ouvrier. On alla plus loin encore dans le renversement des notions du droit, on présuma l'industriel responsable, et c'est sur lui que retomba le fardeau de la preuve (onus probandi) lorsque la question était portée devant les tribunaux.

Le mouvement était certes parti du meilleur naturel, mais les bases étaient fausses; on rendit le patron directement responsable des accidents, tandis que c'est l'industrie entière, l'organisation nouvelle, qui est la cause de l'accroissement des accidents du travail. Le droit reste le droit: il est le même pour tous et cette exception, faite à l'égard de l'industrie ou, le plus souvent, à l'égard de certaines branches d'industrie seulement, se heurte aux principes généraux admis jusqu'ici comme seuls compatibles avec une science juridique raisonnée.

C'est la Prusse qui, dès 1838, a marché la première dans cette voie, suivie par d'autres pays et notamment par la Suisse dont la législation sur ce point, la question de principe mise à part, est des plus complètes et des plus remarquables. Le système reposait sur une base incertaine, car il quittait les justes préceptes du droit et il ne pouvait, en conséquence, donner de bons résultats. L'Allemagne prit de nouveau les devants et abandonna ses lois, du moins leur enleva toute importance en adoptant l'assurance obligatoire contre les accidents; le projet fédéral, soumis au peuple en mai 1900, abrogeait purement et simplement

les lois sur la responsabilité civile, exception faite pour les maladies professionnelles.

Ce système de l'extension de la responsabilité manque donc de base juridique, mais il entraîne, en outre, dans la pratique, des inconvénients très graves qui peuvent être classés ainsi qu'il suit:

I. Les lois constituent un droit spécial à certaines catégories de personnes et d'industries et laissent, en dehors de leur action, une grande partie des accidents du travail. Leur limite d'application est donc forcément arbitraire, favorisant certains industriels aux dépens des autres. La première loi suisse qui ait rompu avec le droit commun fut promulguée le 1er juillet 1875 et ne visait que les accidents survenus dans la construction ou l'exploitation des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur. Il en était de même de la loi prussienne de 1838, et, quant à la loi impériale allemande de 1871, qui s'appliquait cependant à toute la grande industrie, des statisticiens ont calculé qu'elle n'exerçait ses effets que dans le 12% des accidents professionnels. En effet, même lorsque l'entreprise dans laquelle s'était produit l'accident rentrait dans la sphère de la loi, la preuve, d'après les dispositions en vigueur en Allemagne, restait à la charge de la victime qui, rebutée par toutes les difficultés de procédure qu'elle avait à surmonter, renonçait en fin de compte à ses droits ou se contentait d'une indemnité dérisoire.

La législation de différents pays, dont la Suisse, met le fardeau de la preuve à la charge de l'employeur, et la loi française du 9 avril 1898 donne, dans plusieurs cas, à l'ouvrier un recours auprès de l'Etat lorsque l'exploitant est insolvable. Ce sont là des dispositions, surtout celles de la loi française, qui sont en opposition flagrante avec les principes élémentaires du droit et nous ne pourrions y souscrire que si c'était là l'unique moyen de parer à la situation terrible à laquelle la transformation de l'industrie expose l'ouvrier. Cette garantie de l'Etat fait intervenir un élément de droit public et enlève ainsi à la loi le caractère de droit privé qu'on s'efforçait de lui conserver.

L'idée de limiter la responsabilité civile à une somme déterminée, ainsi que le dispose l'art. 6 de la loi fédérale de 1881

fixant à l'indemnité un maximum de six fois le montant du salaire ou de 6000 fr. est également antijuridique au premier chef. En effet, si l'employeur ou ses préposés sont fautifs, ils doivent être rendus pleinement responsables, tandis que dans le cas contraire ils ne sont pas tenus de réparer le dommage subi. Les motifs qui ont amené le législateur à insérer de telles clauses dans son œuvre sont très respectables, mais c'est une erreur de faire retomber sur un exploitant isolé les méfaits du hasard. Dès qu'on s'écarte d'ailleurs des principes généraux du droit, la pente est facile et rien ne retient plus celui qui s'engage imprudemment dans cette voie.

Le principe de l'extension des lois sur la responsabilité civile repose donc sur l'idée sociale que la protection des ouvriers n'est pas suffisante et qu'il s'agit d'y porter remède en renversant en leur faveur les notions fondamentales du droit. L'obligation pour le patron d'indemniser la victime dérive donc de la loi seule et on ne saurait la fonder sur une faute contractuelle, ainsi que le demande M. Sainctelette, dont la théorie a été suivie par M. le professeur Alfred Martin, dans son étude, d'ailleurs très remarquable, sur les lois fédérales concernant la responsabilité civile. Il existerait d'après eux un contrat tacite, entre le patron et son ouvrier, par lequel le premier s'oblige à défendre le second contre les risques de son industrie. C'est là un argument utile certes pour donner à l'extension de la responsabilité civile un fondement juridique, mais il n'en reste pas moins osé et peu conforme, à notre avis, à la réalité.

II. Un autre inconvénient de l'extension de la responsabilité civile est d'augmenter, d'une façon considérable, le nombre des procès entre employeurs et ouvriers et d'entraîner une procédure lente et coûteuse. Les contestations sont de droit privé et doivent être résolues devant les tribunaux, le chef d'entreprise étant rarement prêt à admettre les réclamations de ceux qui se sont blessés à son service. Est-il besoin de dire que ces procès engendrent la suspicion et la haine, parquent les représentants du capital et du travail en deux classes nettement distinctes, tandis qu'ils devraient être unis par des rapports de paix et de concorde. Les secours tardent souvent et la victime doit parfois attendre de longs mois jusqu'à ce que justice

lui soit rendue. Au point de vue économique, en outre, ces procès, dont la solution varie constamment suivant l'interprétation que le juge donne à la loi, entraînent des coûts énormes qui constituent une perte sèche pour la société; l'argent dépensé en frais d'avocat, de procédure et autres, serait certes mieux employé à réparer le dommage que l'accident a fait subir au malheureux travailleur.

Le danger est sensiblement le même lorsque l'employeur s'assure pour se protéger contre la responsabilité civile, et les motifs du projet d'assurance contre les accidents, déposé en 1881 au Reichstag, constataient à ce propos que : «La plupart des compagnies d'assurance privée en étaient arrivées à ne payer l'indemnité que quand la prétention avait été réglée par les tribunaux.» Les compagnies ont intérêt à se laisser intenter un procès plutôt que d'accorder d'elles-mêmes une indemnité équitable; elles spéculent sur la lassitude de leur adversaire, qui se résignera souvent à subir leurs conditions pour éviter les ennuis de la comparution devant le juge, et elles ont encore l'avantage de connaître, mieux que les patrons et les ouvriers, tous les détours de la procédure. Un exemple typique est fourni à ce sujet par la littérature allemande : en 1878, sous l'empire de la loi sur la responsabilité civile de 1871, l'inspecteur de fabriques de Dusseldorf constatait, dans son rapport annuel, que 5 % seulement des accidents donnant lieu à des procès avec les compagnies d'assurance, obtenaient un dédommagement; 95 % des victimes étaient déboutées. Les compagnies avaient donc tout bénéfice à se laisser traduire devant les tribunaux. On doit reconnaître, il est vrai, que plusieurs d'entre celles qui ont leur siège social en Suisse font preuve d'une grande bonne volonté depuis un certain nombre d'années, mais le mal réside dans l'institution elle-même et les efforts généreux de ces sociétés sont, en grande partie, paralysés par la concurrence des compagnies étrangères qui ne craignent pas d'intenter des procès et peuvent ainsi ne pas exiger des primes aussi élevées.

En fin de compte, ce sont les victimes qui pâtissent, n'obtenant pas ce qui leur est légalement dû, si elles ne poursuivent pas, jusqu'au bout et devant toutes les instances, leur droit devant les tribunaux. En 1881, les motifs du projet allemand d'as-

surance contre les accidents affirmaient, en tout autant de termes, le fiasco complet de la loi sur la responsabilité, qui n'avait absolument pas atteint son but.

Ce sont les expériences d'une longue carrière d'avocat qui ont convaincu M. le Dr Forrer de la supériorité de l'assurance obligatoire et qui lui ont permis de dire: « La responsabilité civile c'est la guerre, l'assurance est la paix.» La recherche de la faute et des responsabilités multiplie les procès, tandis que l'assurance ne s'enquiert de quel côté se trouve la faute que s'il y a eu négligence coupable du patron ou volonté délibérée de mal faire de l'ouvrier.

III. Le système de la responsabilité civile n'entraîne pas seulement de fâcheuses conséquences pour le travailleur, mais il frappe, en outre, le patron de façon trop forte et trop irrégulière. Il isole ce dernier vis-à-vis d'un risque qui ne peut être assujetti et il y a là une différence grosse de conséquences avec l'assurance qui exige du chef d'entreprise une prestation continue, mais fixe et relativement minime. En pratique, l'employeur reste plus ou moins passif aussi longtemps que le malheur n'a pas frappé à la porte de son atelier; le statu quo le satisfait. Puis, un jour, un accident important se produit et l'oblige à débourser des sommes considérables en indemnités; son entreprise n'est-elle pas de toute solidité ou ne possède-t-il pas de grands capitaux, le voilà au bord de l'abîme ou du moins dans une grande gêne, et souvent il lui est impossible de satisfaire aux réclamations en indemnités qui lui sont faites. Dans son message du 28 novembre 1889, le Conseil fédéral reconnaissait ce sérieux danger et il s'opposait à l'extension de la responsabilité civile aux petits industriels, qui eût été trop onéreuse pour eux.

Il est certain que les patrons ont toujours la ressource de l'assurance privée pour se garantir contre les suites de la responsabilité civile, mais l'expérience a prouvé que c'est seulement une minorité qui s'assure; d'ailleurs, en dépit de l'excellent rôle social que les compagnies privées remplissent, leur but est trop intéressé et elles réclament des primes qui ne sont pas dans un juste rapport avec le risque d'accident existant.

On s'est donc trompé de route en cherchant, sur les bases du droit privé, à améliorer le sort des travailleurs. La conception de la responsabilité patronale repose sur une base juridique erronée et son application procède de l'arbitraire. C'est dans le domaine du droit public, de la solidarité de l'industrie, que le remède devait être cherché et c'est aussi là qu'il a été trouvé. L'extension de la responsabilité patronale est une demi-mesure néfaste qui ne peut se légitimer que comme mesure de transition; l'assurance obligatoire se justifie mieux dans ses principes, et ses conséquences pratiques sont infiniment préférables.

§ 3. L'assurance obligatoire.

1. Etendue. — 2. Organisation. — 3. Paiement des primes.
4. Prestations. — 5. Prévention des accidents.

Les promoteurs du système de la responsabilité civile se basaient sur le fait que l'employeur devait être rendu responsable des accidents du travail, car il profitait personnellement du fruit des efforts de ses ouvriers et devait par conséquent aussi couvrir les dommages qui en résultaient. Ce raisonnement pèche par sa base. L'accident n'est pas la suite du travail effectué chez un employeur déterminé, mais il est inhérent à l'organisation industrielle moderne et est en grande partie la conséquence de cette transformation qu'ont entraînée, au XIXe siècle, l'emploi des machines et l'utilisation des divers genres de forces motrices. C'est donc l'industrie dans son ensemble ou plutôt la branche à laquelle l'ouvrier est occupé qui doit entrer en jeu pour compenser les méfaits du hasard. Le moyen le plus juste et le plus pratique de mettre à exécution ce principe de solidarité est l'assurance obligatoire aux frais de l'industrie; les cotisations constituent une part des coûts de production, car elles rentrent dans les frais généraux et sont comptées comme tels dans la fixation du prix des marchandises. L'ancien point de vue de la présomption de culpabilité contre l'exploitant doit être supprimé et remplacé par la relation causale entre l'industrie et l'accident; l'employeur reste seulement responsable, personnellement et d'après le droit commun, en cas de faute de

sa part ou de ses préposés. La preuve doit rester à la charge de la partie demanderesse, mais le juge, tout en appliquant strictement les dispositions du droit commun, peut tenir compte des circonstances de fait qui rendent l'administration de la preuve difficile au travailleur, et il se dégagera des rigueurs des textes de procédure pour n'avoir plus en vue que l'esprit de la loi.

L'assurance contre les accidents sera donc, pour ceux qui y sont soumis, une garantie contre les conséquences économiques des accidents du travail ou d'autres accidents ayant entraîné la mort ou des blessures corporelles et qui ainsi suppriment ou limitent leur capacité de travail d'une façon permanente ou seulement passagère.

1. — Le cercle de personnes auxquelles l'obligation à l'assurance devait s'étendre a été précisé plus haut, mais ici se pose une autre question; l'assurance doit-elle avoir pour objet de couvrir les dommages résultant de tous les accidents, ainsi que le prévoyait le projet fédéral, ou se restreindra-t-elle à ceux qui proviennent des accidents du travail, comme le disposent les législations allemande et autrichienne? La question est de première importance. En théorie, la solution donnée par ces deux derniers Etats est incontestablement supérieure, car l'industrie n'est pas responsable des accidents arrivés hors du travail et c'est manquer de logique qne d'amalgamer, dans la même organisation, des risques dont les causes économiques sont essentiellement distinctes.

Cependant, les exigences de la pratique empêchent de suivre cette règle de doctrine et elles réclament que les victimes de tous les accidents soient mises sur le même pied, afin surtout que les soins à donner soient plus rapides et plus efficaces et que le traitement soit uniforme pour tous. Les assurés participent ainsi au paiement des primes et peuvent prendre part à la gestion de l'assurance. En outre, les populations saisissent difficilement le principe de la responsabilité de l'industrie et se demandent pourquoi la victime frappée dans son travail est traitée différemment de celle que l'accident atteint ailleurs, peut-être sur la route qui la conduit à l'endroit de ses occupations. Un autre avantage décisif en faveur d'une organisation

unique pour tous les accidents réside dans le fait que c'est là le seul moyen de soumettre aux deux branches de la maladie et des accidents les mêmes catégories d'individus, car, tandis que chacun peut être atteint par la maladie et les accidents ordinaires, il n'y a que certaines classes de la population qui courent le risque d'être blessées ou tuées dans leur travail. En dernier lieu, l'organisation uniforme évite les conflits irritants qui se produisent inévitablement en cas de doute sur la question de savoir s'il s'agit d'un accident ordinaire ou d'un accident professionnel dans le sens de la loi.

Des raisons pratiques nous font donc donner la préférence à un système auquel la logique théorique, considérée isolément, refuse de souscrire.

2. — L'organisation de l'assurance peut se faire sur diverses bases. Nous ne mentionnons que pour mémoire le système hybride consistant à introduire la responsabilité étendue de l'employeur en obligeant parallèlement celui-ci à s'assurer pour que sa solvabilité soit certaine et que la responsabilité patronale ne soit pas un vain mot. La question de solvabilité mise à part, ce système conserve tous les défauts des dispositions extensives de la responsabilité civile et, en outre, il consacre, de même que l'assurance obligatoire pure, le principe de l'obligation qui le rend d'avance inacceptable à tous les chauvins de l'école libérale. Nous laissons aussi de côté la méthode assez analogue employée en Italie et consistant à proclamer le principe de l'obligation en laissant l'employeur s'assurer à sa guise. A l'assurance obligatoire doit se rattacher une organisation obligatoire aussi, qui sera déterminée et délimitée par l'Etat; elle reposera sur des assises larges et solides, car si l'accident n'est pas un risque de réalisation fréquente, du moins prend-il parfois des proportions très graves, comme lors d'une collision de chemin de fer, et il peut ainsi bouleverser aisément l'économie du budget d'un établissement dont les fondements ne sont pas à l'abri de tout désastre. Les institutions créées pour l'assurance devront donc embrasser une circonscription de territoire très étendue, car c'est l'unique moyen d'équilibrer le risque d'une façon certaine.

En Suisse, le chiffre de la population et la superficie restreinte du territoire permettraient l'existence d'un établissement central unique, d'autant plus que la grande industrie n'a pas encore pris chez nous un développement très puissant; sa surface serait considérable sans que, pour cela, il fût trop lourd de fonctionnement. En Autriche, il n'existe, exception faite pour le personnel des chemins de fer, que sept établissements pour les dix-sept pays représentés au Reichsrat, c'est-à-dire pour tous ceux qui composent l'empire sans se rattacher à la couronne hongroise; comme il s'agit de 25 millions d'habitants environ, la moyenne donne, pour chaque établissement, un chiffre plus élevé que celui de la population totale de la Suisse. La centralisation de l'institution n'aura d'ailleurs pas comme moindre avantage une réduction sensible des frais généraux et une uniformité plus grande dans l'application de la loi.

Ainsi que nous l'avons déjà posé en principe, l'intervention de l'Etat devra être réduite à son minimum; il organisera l'établissement central, nommera les inspecteurs nécessaires et constituera une instance judiciaire supérieure. L'administration incombera, à ces réserves près, aux intéressés eux-mêmes, c'est-à-dire aux employeurs et aux ouvriers, et les caisses de maladie serviront de base à l'organisation, ainsi que le prévoyait déjà le projet Forrer. En Autriche, l'Etat a pris lui-même en mains la direction de l'institution, tandis qu'en Allemagne il s'est borné très justement à assembler et à organiser les intéressés en leur laissant une large indépendance dans l'administration et en se réservant seulement un droit de contrôle.

Comme couronnement de l'œuvre d'assurance, une instance judiciaire supérieure est nécessaire pour obtenir, dans l'application de la loi, l'uniformité désirée. Ce tribunal sera nettement distinct du pouvoir administratif de l'assurance et se rattachera, dans l'organisation publique générale, à la division de la Justice, tandis que l'établissement exécutif semble plutôt devoir dépendre du dicastère des Affaires intérieures ou de celui de l'Industrie. Cette juridiction sera compétente pour toutes les branches de l'assurance, de façon à constituer une jurisprudence uniforme qui facilitera le fonctionnement harmonique de l'institution entière. L'Allemagne a amalgamé et unifié les ser-

vices administratifs et judiciaires supérieurs et elle a créé, dans ce but, un office impérial unique; la loi fédérale préconisait en revanche la distinction nette et tranchée de ces fonctions et elle cherchait avec raison à appliquer le principe de la séparation des pouvoirs qui s'impose en matière d'assurances, de même que dans l'organisation générale des pouvoirs publics.

La création d'une juridiction spéciale à l'assurance est une entorse au principe de l'unité de la justice et elle est ainsi un élément fâcheux de confusion; elle se justifie toutefois, dans le cas donné, par la procédure spéciale, particulièrement accélérée et bon marché, qui est nécessaire à la réalisation du but recherché. Cette juridiction sera moins un tribunal d'appel et de réforme qu'une cour de revision qui tranchera les questions de droit seules, sans s'inquiéter des faits, afin de ne pas alourdir inutilement la machine de l'assurance et afin de lui conserver la souplesse si nécessaire à son fonctionnement.

3. — Qui supportera les charges de l'assurance? Pour les accidents du travail, aucun doute n'est possible; c'est l'industrie qui est responsable du dommage résultant de ces accidents et ce sont les chefs d'entreprises qui, bénéficiant des avantages de la transformation de l'industrie, doivent verser le total des primes. La loi allemande en décide ainsi, bien que les ouvriers aient à supporter une part des dépenses par le fait que les soins à donner aux victimes d'accidents sont, pendant les treize premières semaines, à la charge des caisses de maladie; la loi autrichienne impose à l'assuré le paiement d'un dixième des cotisations. Ces différentes entorses au principe que l'employeur seul doit supporter les conséquences des accidents professionnels, ont l'avantage pratique de légitimer, en une certaine mesure, la participation du travailleur à la gestion de l'établissement. Si l'on englobe dans l'assurance l'ensemble des accidents, il est de toute justice de mettre à la charge de l'ouvrier une part des frais correspondant à la proportion des accidents arrivés en dehors du travail. M. Forrer a calculé que le nombre de ces derniers est des deux tiers environ de la somme totale des accidents.

En tout cas, la quotité des primes doit correspondre au montant du salaire et, en même temps, dépendre du degré de

danger que présente l'établissement; nous avons déjà défendu cette opinion plus haut.

4. — Les secours fournis à la victime doivent comprendre les frais de médecin et de pharmacien et, en outre, une indemnité de chômage. Cette indemnité ne sera servie qu'après un certain temps, trois jours, par exemple, pour prévenir la simulation, et elle sera mesurée au degré d'incapacité de travail. Les prestations n'atteindront pas non plus un montant aussi élevé que le salaire habituel de la victime, dans le même but d'enrayer les simulations et de réagir contre la paresse. Il ne faut pas oublier que les cotisations ne peuvent être obligatoirement prélevées que dans la mesure où elles sont nécessaires pour garantir à la victime des moyens d'existence suffisants; l'assurance libre reste toujours comme ressource pour ceux qui désirent un dédommagement complet. L'invalide n'a d'ailleurs pas autant de dépenses à sa charge que le travailleur; il consomme moins de nourriture, n'emploie pas autant de vêtements que l'ouvrier exposé aux poussières de la fabrique ou aux intempéries de la nature et il n'a surtout plus besoin d'instruments de travail; souvent aussi les forces qui lui restent lui permettront de soulager sa femme dans les occupations du ménage et cette dernière pourra ainsi réaliser quelques petits gains dont elle ne jouissait pas auparavant.

La disposition de la loi fédérale qui attribuait à la victime totalement infirme ou indigente une indemnité aussi élevée que son gain habituel n'était donc pas justifiée. Elle violait d'ailleurs le principe de l'égalité entre les assurés, en attribuant des droits plus étendus aux indigents; il y avait là une mixture d'assistance publique qui faussait le caractère d'assurance qui doit rester le propre des institutions à créer.

Le taux des indemnités sera fixé selon le critère suivant: il se rapprochera le plus possible du montant du salaire journalier, sans toutefois être assez élevé pour encourager l'assuré à la simulation. Une rente du 60 à 75 % du salaire semble se maintenir dans de justes limites, car elle suffit, dans la généralité des cas, à l'entretien de la victime, et ne diminue pas pour cela son désir de reprendre le travail aussitôt que ses forces le

lui permettront. L'indemnité de chômage sera proportionnée à l'incapacité de travail qui frappe l'assuré.

En cas de décès, il est juste d'allouer aux survivants qui étaient à la charge de la victime une pension suffisante. Les lois fédérales d'assurance prévoyaient en outre le versement d'une indemnité destinée à couvrir les frais des funérailles; l'idée est juste, et même ne pourrait-on aller plus loin et charger non pas l'assurance, mais le budget public de ces dépenses, en inscrivant dans la Constitution le principe des funérailles gratuites pour tout habitant. La mise à exécution de cette disposition serait laissée aux communes pour les personnes résidant sur leur territoire. Il y a une question de décence que, devant la mort, une égalité complète règne et que les plus pauvres aient droit à des funérailles convenables. On ne doit point pouvoir juger de la fortune du décédé à la forme et à la richesse du corbillard: la mort impose la grande et éternelle égalité dès qu'elle a clos les paupières de sa victime.

Quelle influence la faute de la victime aura-t-elle sur les prestations qui lui reviennent? Les auteurs et les législations admettent qu'elles doivent être refusées en cas d'intention dolosive et maintenues s'il y a eu négligence (culpa levis); la question se pose seulement lorsqu'il y a faute lourde (culpa lata). A notre avis, les prestations doivent être fournies également dans ce cas et cela surtout pour empêcher le retour des procès longs et acerbes qui ne manqueraient pas de surgir entre patrons et ouvriers sur la question de la faute lourde dont une définition juridique stricte est impossible à donner. Pour un instant d'étourderie, le meilleur ouvrier pourrait être privé du bénéfice de l'assurance. Que l'on édicte des mesures de prévention sévères avec amendes pour les contrevenants, mais, une fois l'accident échu, il faut savoir user de clémence. La loi allemande et la plupart des autres législations ont admis ce point de vue, tandis que la loi française du 9 avril 1898 admet une diminution de l'indemnité en cas de faute inexcusable. Au Congrès international de Bruxelles, en 1897, la plupart des orateurs ont admis la couverture de la faute lourde dans l'intérêt de la paix sociale et pour accentuer le caractère de solidarité de l'institution.

Lorsqu'il y a faute de l'employeur, le droit commun lui est applicable et l'établissement d'assurance qui a versé l'indemnité à la victime, doit posséder un droit en répétition contre l'industriel coupable. Celui-ci pourra être tenu à plus amples dédommagements encore s'il y a eu intention criminelle de sa part.

La loi d'assurance supprimera donc la responsabilité du patron et de l'ouvrier, sauf le cas d'intention coupable des deux parties ou même de simple faute de l'employeur, qui sera alors tenu de rembourser à l'établissement d'assurance les dépenses qui lui ont incombé de ce fait.

5. — On a prétendu que l'assurance obligatoire provoquerait une augmentation du nombre des accidents du travail en encourageant le laisser-aller du fabricant et la négligence des ouvriers, ces derniers étant certains d'obtenir une belle et bonne rente en cas d'accident. M. Leroy-Beaulieu dit, à propos de la loi allemande : « Il est de toute évidence que le patron est beaucoup moins sollicité à adopter les mesures qui pourraient rendre les accidents plus rares. » Ce grief, de même que celui de la simulation, peut être invoqué aussi bien contre l'assurance privée et libre, et c'est un trait particulier des sociétés par actions que d'avoir un intérêt très faible à la prévention et à la diminution des risques. Leur loi supérieure, le but final qu'elles poursuivent est la réalisation de bénéfices et elles aboutissent à ce résultat en élevant le taux des primes ; ainsi que dans toute affaire privée, l'essentiel est d'établir la plus grande différence possible entre ce que l'on reçoit et ce que l'on donne, en d'autres termes, entre les primes perçues et les indemnités servies.

La progression des sinistres, si elle existe, est donc le fait de l'assurance, non celui de l'obligation. Les expériences de l'Allemagne font foi que, en elle-même et indépendamment de toutes autres circonstances extérieures, l'assurance obligatoire contribue même à la diminution du nombre des accidents. Il suffit, pour s'en convaincre, d'étudier les données de la statistique, en distinguant naturellement le total des accidents arrivés de ceux qui ont été signalés et indemnisés. Au début de la mise en vigueur de l'assurance allemande, les ouvriers ignorant encore

tous les bénéfices que leur valait la nouvelle institution, n'annonçaient que les accidents les plus graves, tandis que, dans la suite, ils ont de plus en plus reconnu l'avantage de les déclarer tous, même les plus insignifiants. C'est là une conséquence des plus heureuses de l'institution, car la victime reçoit de suite les soins que nécessite son état et l'on ne voit plus qu'exceptionnellement de ces blessures mal soignées, où s'attaque la gangrène et dont la guérison est ainsi retardée, prolongeant inutilement l'incapacité de travail de la victime.

Cependant, même si l'on ne tient compte que des accidents indemnisés, l'augmentation est loin d'être très prononcée. Le tableau suivant en témoigne pour l'Allemagne :

	Total des accidents indemnisés		Suivis de mort	Incapacité complète	Incapacité partielle	Incapacité temporaire
1886	2,83	soit :	0,73	0,48	1,06	0,56
1895	4,05		0,35	0,09	2,20	1,41

La diminution des accidents les plus graves, c'est-à-dire de ceux qui sont suivis de mort ou d'incapacité complète de travail, est donc caractéristique.

En Autriche, une comparaison basée sur les années 1890 à 1894 montre que les accidents entraînant mort d'homme n'avaient pas augmenté et, si les résultats ne sont pas aussi satisfaisants pour les accidents moins graves, cela tient à de nombreux défauts de la loi et à l'organisation même de l'assurance.

De multiples raisons ont occasionné en Allemagne cette augmentation du nombre des accidents de gravité légère. L'emploi des machines pénètre de plus en plus l'industrie moderne et ce qui était considéré, il y a dix ans encore, comme du ressort exclusif du travail personnel de l'ouvrier, est fabriqué aujourd'hui à l'aide de la machine qui entraîne de pair un accroissement du chiffre des accidents ; la transformation en Suisse de l'industrie horlogère en est un significatif exemple. Cette augmentation des accidents s'observe dans tous les pays industriels et notamment en France et en Angleterre. Pour ce qui concerne l'assurance allemande, il faut tenir compte, en outre, du contrôle plus minutieux des inspecteurs, de l'interprétation toujours plus large donnée par les tribunaux à la notion d'accident et,

enfin, il faut considérer l'activité intense, inconnue jusqu'ici, de l'industrie allemande. L'augmentation porte, nous le répétons, sur les accidents indemnisés, non sur ceux qui sont réellement arrivés; nombre de rapports des associations professionnelles le constatent expressément. Dans son message de 1896 sur la question, le Conseil fédéral dit : « Il est certain que (en Allemagne et en Autriche) la proportion des accidents ignorés s'est abaissée, mais il n'est pas établi que le nombre absolu des accidents par mille ouvriers ait augmenté.» Ces résultats prouvent donc que l'assurance remplit, d'une façon toujours plus extensive, c'est-à-dire plus bienfaisante, le rôle économique et social pour lequel elle a été créée.

M. Charles Morisseaux, dans son étude remarquable sur « La législation du travail», tome I, 1895, dit : « L'accroissement du nombre des accidents (en Allemagne) porte tout entier sur les cas d'invalidité permanente partielle et sur les cas d'invalidité passagère. Mais, par cela même qu'il ne porte que sur ceux-là, on peut en induire que cet accroissement est purement fictif et que ce que les chiffres révèlent, ce n'est pas une augmentation du nombre des accidents *produits*, mais du nombre des accidents *déclarés.*» Les sinistres sur lesquels on n'avait pas compté étaient donc de minime importance et la situation financière des corporations n'en a pas été sensiblement affectée.

Rappelons enfin que nombre d'adversaires de l'assurance obligatoire ont trouvé un épouvantail facile en faisant valoir l'augmentation du nombre des accidents, sans mettre en comparaison l'accroissement considérable du chiffre des assurés provoqué par la promulgation de différentes lois subséquentes.

L'assurance publique enraie le développement des accidents pour plusieurs motifs. Le patron, comme l'ouvrier, a un intérêt direct à diminuer le nombre des sinistres afin de faire baisser le montant de ses cotisations et, en outre, afin de ne pas être classé dans une catégorie d'assurés dont les tarifs sont supérieurs; il est d'ailleurs responsable de tout dommage résultant de négligence dans l'application des règlements sur la prévention des accidents. L'indemnité servie est plus faible que le gain de l'ouvrier, ce qui empêche la simulation et, quant aux accidents provoqués avec intention par la victime, c'est à

peine si la pratique en a signalé deux ou trois en Allemagne. Cependant, des économistes, considérés comme sérieux, pronostiquaient naguère encore une progression effrayante du nombre de ceux qui iraient se mettre la main sous l'engrenage pour jouir paisiblement de la retraite que leur accordait la loi.

Le rôle de l'assurance dans la prévention des sinistres n'est pas seulement passif; il est actif, et les organes de l'institution doivent intervenir directement pour amener une diminution du nombre des accidents. Nous avons donné plus haut une esquisse rapide de la méthode en usage en Allemagne et des moyens proposés en 1899 par le législateur fédéral. Notons encore qu'en 1886 cinq associations professionnelles allemandes seulement avaient émis des prescriptions concernant la prévention des accidents, tandis que dix ans plus tard, en 1896, soixante étaient entrées dans cette même voie; les dépenses nécessaires à l'exécution de ces prespriptions étaient de 69,933 marcs en 1886 et de 743,905 marcs en 1895. Cette lutte contre la progression des accidents est un des bénéfices les plus essentiels que l'assurance apporte aux classes ouvrières qui, chaque jour, laissent sur le champ de combat du travail tant d'infortunés, victimes de l'organisation moderne de l'industrie.

CHAPITRE III

L'ASSURANCE CONTRE LA MALADIE

1. Nature. — 2. Organisation. — 3. Paiement des primes. — 4. Prestations.

1. — L'accident est un phénomène de pathologie externe, la maladie un phénomène de pathologie interne; leur caractère commun est de causer un dommage au corps humain. Dans l'accident, l'événement se produit subitement, d'une façon mécanique, et son action porte sur la surface du corps humain, tandis qu'en cas de maladie le trouble est souvent interne et ne présente en général pas le caractère de soudaineté de l'accident. Les chances d'avènement du risque sont en outre moins constantes pour les accidents que pour la maladie, car la profession exercée joue ici un rôle important. La maladie menace

l'homme à quelle position sociale qu'il appartienne et dépend essentiellement de sa constitution physique; elle pénètre à l'improviste dans le foyer domestique, en y entraînant souvent la misère et la désolation. Elle est un mal pour l'individu auquel elle empêche de gagner le pain de sa famille; elle en est par conséquent aussi un pour la société, et il s'agit de trouver un remède anéantissant les effets de ce danger, puisque le danger lui-même ne peut être évité ou ne peut l'être que dans des proportions restreintes. L'assurance se prête tout particulièrement au risque de maladie et constitue le moyen le plus sûr d'arriver au but recherché.

L'institution se reliera à l'assurance contre les accidents, car ceux-ci occasionnent une forte part des maladies, puis à l'assurance contre l'invalidité par le fait que la maladie entraîne souvent une infirmité permanente de l'individu.

L'assurance s'étendra à toutes les maladies, exception faite pour celles que l'assuré s'est attirées de volonté délibérée, et elle se gardera d'imiter diverses sociétés privées qui, dans le but d'éviter des charges trop lourdes, élaguent les maladies les plus dangereuses telles que la tuberculose, la goutte chronique, etc. Le but social de l'assurance doit rester en relief et, à cet effet, l'obligation sera prescrite selon les principes émis plus haut. Il convient cependant de donner, à cette place, une étude plus intime de la structure générale de l'institution.

2. — Plus encore que dans les autres branches d'assurance, l'intervention des pouvoirs publics doit être limitée ici au strict nécessaire et ils y feront le plus possible état des institutions existantes, dues aux vaillants efforts de l'initiative individuelle. La maladie prête en effet spécialement à la simulation et nécessite la rapidité la plus grande dans les secours à apporter.

Il ne peut être obvié à ces inconvénients qu'en donnant, dans l'administration générale, une importance réelle aux sociétés privées de secours mutuels qui, particulièrement en Suisse, se sont toujours occupées avec prédilection de la maladie. L'influence de l'Etat et de la loi consistera surtout à imprimer aux statuts l'uniformité si nécessaire pour une application égale et systématique de l'assurance sur l'ensemble du territoire. L'obligation de faire partie d'une caisse impose à l'Etat la création

d'institutions publiques qui serviront de types pour l'organisation et le fonctionnement, et qui seront utilisées par ceux qui ne veulent ou ne peuvent s'affilier aux sociétés libres; celles-ci opposent en effet fréquemment une fin de non-recevoir aux personnes qui présentent de trop grands risques, et elles font parfois défaut dans les endroits retirés comme les hautes vallées des Alpes. L'affiliation aux caisses libres sera la règle, tandis que la caisse publique sera l'exception; l'organisation unira ainsi, en un seul faisceau, les avantages différents des principes d'ordre et de liberté.

Les caisses publiques prendront pour base le territoire d'une ou plusieurs communes et seront donc instituées selon le principe de l'organisation régionale. Rien n'empêche toutefois les chefs d'entreprises, ou les ouvriers eux-mêmes, de provoquer la création de sociétés mutuelles auxquelles ne pourront appartenir que les travailleurs occupés dans des établissements industriels déterminés. Les avantages du système corporatif se font ainsi valoir, sans pour cela diviser la population en castes différentes et strictes, suivant la profession exercée. La loi fédérale prévoyait la création de caisses de fabriques analogues qui, sans gêner l'unité de l'organisation régionale, auraient certes contribué à cimenter les rapports réciproques de bonne entente et de dévouement qui doivent exister entre patrons et ouvriers. Une organisation construite sur de tels principes, c'est-à-dire sur l'aide mutuelle que se procurent l'une à l'autre l'intervention de l'Etat et l'initiative de l'individu, est le moyen le plus sûr de mener à bien l'œuvre de l'assurance et correspond surtout le mieux aux traditions d'indépendance du peuple suisse.

La caractéristique de l'organisation de l'assurance contre la maladie doit donc consister en des circonsciptions de petite étendue, avec autonomie très large laissée aux intéressés; ce sera le moyen le plus efficace de combattre la simulation. Il faudra y comprendre également les accidents durant leur première phase, car ils présentent alors les mêmes caractères que la maladie et prêtent notamment à la simulation, tout en nécessitant une intervention rapide des secours. La mise en vigueur parallèle des assurances maladie et accidents se recommande ainsi en pratique et le Congrès International de Berne, en 1891,

avait déjà pris à l'unanimité une résolution en faveur de la fusion de l'assurance maladie et de celle pour légers accidents n'entraînant qu'une incapacité passagère de travail. C'est là un motif d'opportunité, non une question de principe. Les caisses de maladie serviront encore de base à l'assurance contre l'invalidité qui en sera la continuation normale et qui ne pourrait fonctionner régulièrement sans organisation préalable, destinée à prévenir les cas d'infirmité et à en diminuer le nombre dans la mesure du possible.

Enfin, l'assurance contre le chômage réclamant, au point de vue de son administration, des conditions sensiblement analogues à celles des caisses de maladie, les organes de cette dernière seront absolument aptes à servir au fonctionnement de l'assurance contre le chômage : il en résultera une simplification importante des services. Schäffle avait déjà émis cette idée pour ce qui concerne les bureaux de travail qu'il désirait rattacher aux caisses de maladie et auxquels il aurait attribué le double but de fournir des secours aux membres malades et de leur trouver ensuite une occupation convenable.

3. — Sur qui reposeront les dépenses de l'assurance contre les maladies ? En premier lieu, sur les assurés qui, possédant un droit légal aux prestations, doivent supporter une partie au moins des charges qui y correspondent. Cependant, les employeurs eux aussi contribueront au paiement des primes, car le travail exerce toujours une influence, petite ou grande, sur la constitution physique des ouvriers et il est fréquemment une cause de maladie ; ils amortiront l'usure de leur personnel, de même qu'ils amortissent celle de leur matériel. D'autre part, il est de leur intérêt bien entendu que ceux qu'ils occupent soient soignés rapidement et intelligemment, de façon à ce qu'ils perdent le moins longtemps possible leur capacité de travail et qu'après la guérison, ils la recouvrent tout entière. Le versement de l'exploitant constitue enfin un complément indirect des salaires qui, à l'heure qu'il est, ne sont souvent pas suffisants pour permettre au travailleur de s'assurer contre les divers risques auxquels il est exposé, tandis que le salaire devrait en lui-même suffire à ce but. Ce versement facilite en pratique le fonctionnement de l'assurance, surtout lorsque la loi impose aux

employeurs la retenue des cotisations sur la solde de leurs ouvriers.

Quant à la proportion, elle est une question de fait et de bon sens ; la loi allemande fixe la part du patron, qui a déjà à sa charge entière les frais de l'assurance accidents, à la moitié des cotisations payées par l'ouvrier. Les dispositions de la législation autrichienne sont sensiblement semblables. En Suisse, le projet de 1899 répartissait, d'une façon égale, les charges de l'assurance maladie entre le patron et l'ouvrier ; cette proportion semblait assez normale, car, pendant les six premières semaines, les accidents, notamment ceux du travail, auraient été à la charge des caisses de maladie et auraient soulagé d'autant le budget de l'établissement prévu pour les accidents. Notons en passant que cette période, dite d'expectance, est de treize semaines en Allemagne et de quatre en Autriche et, tandis que l'on cherche à abaisser sa durée dans le premier de ces pays, on projette de l'augmenter dans le second. Il a été en effet calculé que les accidents de minime importance qui n'entraînent qu'une incapacité passagère de travail sont en général guéris après cinq ou six semaines et c'est pendant ce temps également que les caisses de maladie doivent prendre à leur charge les accidents. Aidé par les expériences des autres pays, le législateur fédéral avait trouvé, dès le début, la voie exacte.

En ce qui concerne le taux des cotisations, il doit se baser sur les dépenses nécessaires à la réalisation du but recherché, mais il est bon que la loi détermine un maximum, pour mieux faire toucher du doigt à la population l'étendue des obligations auxquelles elle est soumise. Ce maximum est fixé par la loi allemande au 3 % du salaire journalier et par la loi autrichienne au 3 % du salaire d'usage dans l'arrondissement. Le projet fédéral élevait ce taux et prévoyait le 4 %, en raison des prestations plus fortes qu'il accordait et surtout parce que la durée pendant laquelle les secours étaient fournis, était de un an au lieu de treize semaines comme dans l'assurance allemande. En tous cas, cette participation conjointe des maîtres et de leurs ouvriers aux dépenses de l'assurance est excellente, car elle justifie un droit d'administration pour les deux parties ; elle permet ainsi aux patrons de prendre contact avec les misères

des classes ouvrières et elle renforce le courage de ces dernières qui se savent protégées contre les conséquences des maladies qui les menacent.

4. — Les secours comprendront, comme en cas d'accidents, les soins nécessaires au traitement de la maladie, ainsi qu'une indemnité de chômage. Les mêmes principes trouvent ici leur application et, en particulier, l'équité réclame, contrairement aux usages de nombre de sociétés mutuelles, que les prestations soient les mêmes à la fin qu'au début de la maladie. Ajoutons que lorsqu'il s'agit d'accidents, d'invalidité et de vieillesse, les prestations sont relativement rares, mais durables et de valeur en conséquence assez élevée ; dans l'assurance maladie au contraire, il s'agit de secours attribués fréquemment, mais de durée passagère et de valeur relativement faible.

Il est à désirer que les caisses de maladie servent de base à l'assurance contre les accidents ; aussi est-il préférable, par justice d'abord, pour la simplicité des services ensuite, que les secours accordés par ces deux différentes branches soient de même nature et de montant égal. La loi fédérale de 1899 en avait disposé ainsi, tandis que la loi allemande accorde, pendant les quatre premières semaines qui suivent l'accident, l'indemnité des caisses de maladie, soit le 50 % du salaire, et ensuite, dès la cinquième semaine, une rente de 66 ²/₃ % de ce salaire. Cette distinction ne se justifie en aucune façon.

La loi allemande prévoit, dans certains cas, le traitement à l'hôpital des victimes d'accidents ou de maladies, ce qui permet, si besoin est, de les sortir d'un milieu malsain et de les soumettre à un traitement énergique et régulier. Le projet fédéral contenait des dispositions analogues, et voyait surtout là un moyen de réagir contre la simulation, cette plaie vive de l'assurance maladie. Ce danger est cependant moins à craindre auprès des caisses obligatoires, car le contrôle intéressé des compagnons de travail, des voisins du simulateur est plus actif et plus utile que la surveillance des administrateurs des caisses privées. La proportion des cas simulés est d'ailleurs moins forte qu'on ne se l'imagine généralement, et une statistique très sérieuse d'une caisse d'Aix-la-Chapelle établit qu'elle est seulement de deux à trois pour cent du total des cas réels de maladie. La

simulation n'en reste pas moins un fléau contre lequel il faut lutter énergiquement et les moyens efficaces ne manquent pas : étendue limitée des caisses, contrôle actif et continu, peines disciplinaires contre les simulateurs, amendes et décision qu'à l'avenir ils seront toujours internés à l'hôpital. L'application rigoureuse de ces moyens réduira à son minimum le nombre des cas de simulation, et répétons ici, avec M. Robert Comtesse, qu'« on peut abuser des meilleures institutions ; ce n'est pas une raison pour les supprimer ».

Il est juste et utile, avons-nous dit, que les indemnités des assurances accidents et maladie soient de même nature et de montant égal, et il semble aussi juste que, dans l'un et l'autre cas, les indemnités soient accordées jusqu'à guérison complète de la victime. Les différentes lois d'assurances en décident ainsi pour ce qui concerne les accidents ; pour la maladie, la situation est pratiquement autre, car la situation financière des caisses ne permet pas que la rente soit servie après un certain laps de temps qui a été fixé à 13 semaines par la loi allemande, à 20 par la loi autrichienne et à un an par le projet fédéral de 1899. Après ces 12 mois, la maladie a pris le caractère d'une infirmité quasi permanente, autrement dit, d'exception qu'elle était, elle a passé à l'état de règle et les caisses de maladie peuvent cesser d'être tenues à des secours, à la condition qu'une assurance contre l'invalidité intervienne alors et fournisse les soins nécessaires au malade.

Une lacune grave de la législation allemande est à signaler ici : la loi de 1892 sur la maladie ne prévoit des secours que pendant 13 semaines et celle de 1899 sur l'invalidité ne les accorde qu'à partir de la 26e semaine ; il existe donc une période intermédiaire pendant laquelle le malade n'a droit à aucune indemnité. Un projet gouvernemental prévoit heureusement l'extension à 26 semaines de la durée des secours en cas de maladie. Cette disposition sera plus équitable, mais le législateur fédéral avait fait de meilleure besogne encore en fixant cette durée à un an, époque à partir de laquelle l'assurance invalidité aurait dû intervenir. Cette limitation pourrait d'ailleurs être appliquée aussi aux cas d'accidents, car il n'y a pas de motif pour ne pas mettre sur pied d'égalité les victimes de maladies

et les personnes mutilées par accident, surtout si celui-ci s'est produit hors du travail.

En tous cas, l'institution d'une assurance contre les maladies fait pressant besoin et il est de toute nécessité que l'œuvre soit reprise, sur ce point, avec activité par les Chambres fédérales, qui chercheront à se conformer aux vœux légitimes du peuple, tout en élaborant une loi satisfaisant aux principes d'une assurance saine et équitable.

CHAPITRE IV

L'ASSURANCE CONTRE LES INFIRMITÉS ET LA VIEILLESSE

Les pensions des veuves et des orphelins.

1. L'invalidité. — 2. La vieillesse. — 3. Le décès du soutien de famille. — 4. Organisation. — 5. Paiement des primes. — 6. Prestations.

1. — L'invalidité est, dans le sens général du terme, l'état de l'homme qui est frappé dans sa personne d'incapacité de travail. En matière d'assurance, lorsqu'on admet parallèlement des institutions de prévoyance contre la maladie, les accidents et la vieillesse, le théoricien et le législateur restreignent la valeur de l'expression à l'état dans lequel se trouve l'homme atteint d'infirmités durables, à l'exclusion de celles qui résultent d'accidents ou de vieillesse. Dans ce sens restreint, l'assurance contre l'invalidité a son champ d'action bien limité aux cas d'infirmités qui peuvent frapper l'individu à n'importe quel âge et qui dérivent le plus souvent de maladies prolongées. Outre le cas de maladie qui est de beaucoup le plus fréquent, l'invalidité peut provenir encore d'accidents et de la perte progressive de la capacité de travail.

L'assurance maladie a en vue une incapacité de travail passagère, l'assurance invalidité une incapacité permanente. On a combattu, en Suisse particulièrement, cette distinction basée sur la durée de l'état morbide de l'individu et bien des voix se sont fait entendre qui ont réclamé que les caisses de maladie dis-

pensent leurs secours jusqu'à complète guérison de la victime. Cette opinion ne manquait pas de justesse théorique, mais elle ne pouvait que difficilement trouver une application pratique; il faut laisser à l'assurance contre la maladie son rôle essentiel qui doit être de hâter la guérison et d'entraver le développement des infirmités. On a souvent reproché à l'assurance de pousser ceux qui y sont affiliés à réclamer des secours trop facilement et pour les maladies les plus insignifiantes. Il y a là, au contraire, un phénomène très heureux, car combien de maladies, bénignes au début et pour cette raison négligées, se sont aggravées dans la suite, coûtant ainsi davantage à soigner, quand encore elles ne sont pas suivies d'infirmité complète et permanente.

En cas d'accidents du travail, les lois allemande et autrichienne mettent tous les secours à la charge de l'assurance contre les accidents; il n'est que justice que l'industrie supporte les indemnités complètes à accorder à la victime, mais les mêmes raisons que nous avons fait valoir pour la maladie sont déterminantes ici et, après un an, les infirmes du travail devraient être mis à la charge de l'assurance contre l'invalidité, quitte à augmenter la participation financière des industriels à cette dernière branche. Il en sera de même pour les autres accidents s'ils sont rattachés aux accidents du travail, ainsi que le disposait le projet fédéral.

L'assurance contre l'invalidité sera donc mise en action dans tous les cas d'infirmités prolongées et en outre lorsque, pour quelle raison que ce soit, le chômage excepté, l'individu n'est plus en état de subvenir à ses besoins comme par le passé.

2. — Les maladies et les accidents sont d'ordre pathologique, l'invalidité est d'ordre pathologique et physiologique; la vieillesse a seulement une cause physiologique et elle définit l'état de l'homme qui a atteint un certain âge. Les facultés de l'individu s'étiolent au cours de son existence, affaiblissant sa force de travail, et l'assurance trouve ici un champ d'application étendu pour anéantir les conséquences fâcheuses dérivant de cet état de choses.

L'assurance contre la vieillesse a toujours été traitée avec prédilection en France, mais la loi allemande de 1889 est cependant la seule qui ait introduit une assurance publique générale dans ce domaine, de même qu'elle est la seule qui ait institué une organisation de prévoyance aussi puissante contre l'invalidité. La législation allemande accorde donc des secours aux vieillards âgés de 70 ans, même s'ils ne sont pas infirmes et s'ils ont toujours pleine possession de leurs facultés de travail; le problème est d'augmenter le nombre des rentiers-vieillesse et de diminuer celui des rentiers-invalidité.

Des auteurs de valeur, parmi lesquels, en Allemagne, le distingué économiste Schäffle, puis des industriels, comme le richissime de Stumm, se sont opposés à cette extension de l'assurance obligatoire à des cas où l'individu n'a pas besoin d'être secouru puisqu'il est toujours en état de gagner son pain par son travail. Ce point de vue ne saurait être admis, car la perspective d'une pension en cas de vieillesse constitue un stimulant puissant pour le travailleur qui sait qu'à une date déterminée il aura droit à des prestations fixes et dont le montant lui est connu. En outre, s'il est resté, malgré son âge avancé, en possession de ses facultés de travail, c'est souvent le témoignage d'une existence sobre et rangée et la rente qui lui est servie est une juste récompense pour son honorable conduite; elle relève notamment la position du vieillard vis-à-vis de sa famille, puisqu'elle empêche qu'il lui tombe jamais à charge.

Les frais qu'entraîne l'assurance contre la vieillesse sont relativement faibles; en Allemagne, on a calculé que lorsque la double assurance aura atteint son développement complet, les pensions de vieillesse ne chargeront les dépenses que du 4 %, tandis que les 96 % seront engloutis par les pensions d'invalidité.

3. — Le but des branches d'assurance dont nous nous sommes occupés jusqu'ici était, à l'exception toutefois de l'assurance contre les accidents, de fournir des secours à l'assuré personnellement et à lui seul. C'est bien là ce que recherche l'assurance en première ligne, mais l'individu malade, l'infirme, le vieillard peuvent mourir, et s'ils sont soutiens de famille, celle-ci tombe fréquemment dans la misère. On a songé à uti-

liser l'assurance pour prévenir cette triste situation, et les rentes, à servir dans ce but aux veuves et orphelins, importent davantage que les pensions de vieillesse; en effet, l'ouvrier sans enfants peut d'ordinaire réaliser des économies pour ses vieux jours et celui qui a une famille sera entretenu par elle quand ses forces l'abandonneront. La question ne se résout pas aussi aisément pour la femme et les enfants du père de famille qui meurt prématurément et c'est un devoir de la société d'empêcher qu'ils ne tombent ainsi dans le dénuement.

En Allemagne, à l'heure qu'il est, les veuves et orphelins n'obtiennent des secours qu'en cas d'accidents du travail, exception faite pour l'indemnité funéraire qui leur est attribuée lorsque le chef de famille décède à la suite de maladie; les populations ne comprennent pas pourquoi les parents des victimes d'accidents sont largement dédommagés, tandis que les autres ne reçoivent rien. La question est mise depuis longtemps à l'étude en Allemagne et cette assurance fonctionne déjà pour l'industrie des mines. Un projet du gouvernement, présenté au Reichstag en novembre 1896, prévoyait la création d'une assurance en faveur des veuves et orphelins des marins, pour qui la nécessité d'une telle assurance se fait particulièrement sentir; l'administration en aurait été rattachée aux institutions contre la vieillesse et l'invalidité. En janvier 1900, le Reichstag a pris, à l'unanimité des partis, une décision par laquelle il chargeait le gouvernement de procéder à des travaux préparatoires sur la question. Il est de toute probabilité qu'un projet de loi sera présenté sans retard et cette assurance sera la bienvenue en Allemagne, car elle est facile à réglementer et pourra se rattacher aux établissements d'invalidité sans en augmenter sensiblement les frais de gestion.

4. — Les mêmes principes peuvent prévaloir pour l'organisation de ces trois branches d'assurance qui présentent entre elles divers traits communs, tels la difficulté de la simulation, la nécessité d'un établissement à base étendue, etc..... Ces caractères se retrouvent d'ailleurs dans l'assurance contre les accidents graves, et la simulation, rare dans cette branche, l'est encore davantage pour ce qui touche l'invalidité et ne saurait exister en cas de vieillesse, ni en ce qui concerne les secours à

attribuer aux veuves et orphelins. Ce sont des considérations pratiques qui nous poussent à rattacher ces diverses branches d'assurance au même faisceau, car rien n'empêcherait de les isoler de façon absolue. Que l'on choisisse donc le principe corporatif ou le principe territorial, il est naturel d'unifier cette organisation ou du moins de rattacher ces services à un système organique unique, sans pour cela les confondre complètement. C'était l'idée de Bismarck, qui a cherché à attribuer aux corporations professionnelles allemandes l'administration de l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse. MM. Roscher et Bödiker, l'ancien directeur de l'office impérial, partageaient cette opinion, tandis que l'économiste Schäffle était d'un avis contraire. Des considérations politiques firent échouer la tentative de Bismarck : on craignait d'attribuer aux syndicats professionnels une influence trop considérable sur l'organisation du travail, et en outre un grand nombre des membres du pouvoir législatifs étaient partisans déterminés du principe régional qui a été consacré par la loi de 1889 contre l'invalidité et la vieillesse.

La simplification des services cependant, l'harmonie nécessaire à leur fonctionnement, n'en parlent pas moins en faveur d'un organisme unique qui pourra, avec un minimum de forces, réaliser le maximum d'effets utiles et c'est là le but principal et immédiat de toute administration d'assurances.

En Suisse, une institution unique, sans autres circonscriptions secondaires, serait tout à fait capable de gérer les assurances contre les accidents, la vieillesse, les infirmités et le cas de décès. L'exemple de la Prusse où chaque province n'a qu'un établissement est probant, car certaines d'entre elles ont une population plus considérable que celle indiquée par le dernier recensement fédéral; il en est ainsi notamment de la province du Rhin et de la Silésie. L'existence d'une institution unique aurait, parmi d'autres avantages, celui de supprimer les différences de fortune considérables qui se sont manifestées en Allemagne dans les divers établissements de l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

5. — Les frais de ces assurances doivent être supportés selon les mêmes principes que ceux qui régissent les caisses de

maladie. Les contributions obligatoires des patrons se justifient en particulier, comme pour la maladie, par l'influence que le travail exerce sur la constitution de l'individu et par la modicité des salaires qui ne sont en général pas suffisants pour permettre à l'ouvrier de s'acquitter seul de toutes les dépenses de l'assurance. La loi allemande sur l'invalidité et la vieillesse a fixé une cotisation égale de la part de l'ouvrier et du patron, proportion très normale et que la pratique a complètement justifiée. Pour ces deux branches d'assurances, les expériences de l'Allemagne donnent de précieux renseignements sur le montant des primes à percevoir et, quant aux pensions des veuves et orphelins, Schäffle a calculé qu'en Allemagne, un prélèvement de 1 °/o sur le salaire suffirait pour couvrir les frais de l'assurance.

Dans ces diverses branches, les subsides de l'Etat doivent être relativement élevés, car elles sont assez coûteuses et ce sont en outre celles dont les heureux effets sont les moins apparents et dont en conséquence les populations s'enthousiasment le plus difficilement. L'Allemagne, qui ne prévoit pas de subventions de l'Etat pour les assurances contre la maladie et les accidents, a dû en instituer une pour les établissements d'invalidité et de vieillesse ; les projets l'avaient primitivement fixée à un tiers des dépenses totales, mais la loi a adopté une subvention fixe de 50 marcs par rente annuellement servie, ce qui simplifie l'administration et est une facilité accordée aux petites bourses, puisque le subside impérial est uniforme pour toutes les pensions. Cette subvention correspond à peu près au tiers de l'ensemble des dépenses et l'on peut dire que l'assurance y est à charge sensiblement égale des ouvriers, des patrons et de l'Etat. Cette répartition semble être conforme au but que le législateur s'était proposé.

6. — L'assurance ne saurait, dans les branches qui nous occupent ici, servir des prestations basées exclusivement sur le salaire, ainsi que cela se pratique pour les accidents et la maladie. Ce calcul serait très difficile à établir, car, avant de devenir complètement infirme de façon à avoir droit aux prestations et, de même, avant d'atteindre l'âge forcément reculé où l'assuré peut réclamer les secours qui lui sont dus, il a en général perdu

déjà une partie de ses forces et son salaire n'est plus ce qu'il était quelques années auparavant. Il existe d'ailleurs de grandes inégalités dans la façon dont les infirmités et la vieillesse accablent l'individu et c'est pourquoi le système allemand, basant les prestations sur une somme fixe augmentée d'une part proportionnelle aux cotisations payées, semble plus équitable et répondre mieux au but poursuivi.

La pension d'invalidité et de vieillesse n'a pas non plus besoin d'être aussi élevée que l'indemnité servie pour cause de maladie ou d'accident ; dans ces derniers cas, en effet, la victime est frappée d'un malheur imprévu, tandis qu'au contraire la vieillesse et les infirmités sont une conséquence naturelle du cours des choses, à laquelle chacun doit s'attendre et dont il faut toujours prévoir la réalisation. Donc, dans cette branche-ci de l'assurance, le risque est isolé, mais il est grave et presque inévitable; en ce qui concerne les accidents et les maladies, le risque est d'étendue moindre et l'événement peut se produire plusieurs fois, de même qu'il peut n'arriver jamais. Il en résulte que, pour ces derniers cas, les secours peuvent n'être que temporaires, tandis qu'ils doivent être permanents dans l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

A propos de ces branches, dans lesquelles il ne s'agit pas d'un phénomène spontané, deux questions se posent : quand y aura-t-il infirmité et quand y aura-t-il vieillesse dans le sens de la loi ? La limite à établir ici sera nécessairement arbitraire, car elle ne reposera sur aucune base ferme, mais uniquement sur un compromis entre le désir d'affaiblir autant que possible les inconvénients des infirmités et de l'âge et celui de ménager les finances de l'établissement. La loi allemande dit qu'il y a invalidité dès que l'ouvrier ne peut plus gagner un tiers de son salaire quotidien moyen et elle fixe l'âge de vieillesse à 70 ans. Elle s'est montrée rigoureuse sur ces points, car, s'étant engagée la première dans cette voie, elle a craint, si elle se hâtait trop, soit d'ébranler la situation financière de l'institution, soit de ne pouvoir rivaliser avec l'étranger dans la lutte internationale du commerce et de l'industrie.

La pension d'invalidité devrait être fournie déjà au moment où le salaire s'est abaissé de moitié et, dès l'âge de 60 ans,

l'individu mérite d'avoir droit à une part de la rente vieillesse, rente qu'il touchera dans son entier à l'âge de 70 ans. C'est surtout la rigueur et l'esprit de parcimonie de la loi allemande qui l'ont rendue moins populaire que les autres, mais son amélioration n'est qu'une affaire de temps et dépend surtout des progrès que les autres nations feront dans le même domaine.

Le montant des prestations sera calculé de façon à suffire à l'entretien de l'individu ; un minimum de 360 francs par an s'impose donc, quitte à être augmenté en proportion du temps pendant lequel les cotisations ont été versées et suivant la classe de salaires à laquelle l'assuré appartient ; la limite supérieure de la rente pourrait être fixée à 1200 francs. Ces chiffres, naturellement arbitraires, semblent cependant correspondre à la somme nécessaire pour subvenir aux frais d'existence de l'individu incapable de travailler. Les pensions de vieillesse ne seront pas aussi fortes, puisque le vieillard est toujours en état de pourvoir à son entretien et, dès qu'il n'est plus capable de se vouer à un travail rémunérateur, il jouit de plein droit de la rente d'invalidité.

En ce qui concerne les secours à fournir aux veuves et orphelins, ils devraient, dans les cas de maladie et d'accident ou lorsque le décès est subit, être estimés en quote-part du salaire retiré par le mari ou le père ; une proportion variant du 30 au 50 % de ce salaire, suivant que la veuve est seule ou qu'elle est chargée d'une nombreuse famille, est à considérer comme normale, car elle serait une compensation approximative de la perte matérielle qui résulte pour la famille de la mort de son chef. Ces normes sont assez analogues à celles que la loi fédérale fixait en cas de mort provenant d'accidents. Lorsque le décès se produit après que l'époux ou le père a déjà bénéficié de la pension d'invalidité ou de vieillesse, la rente sera servie à la veuve et aux enfants sous forme d'une quote-part de la pension primitive ; le montant pourra en être fixé du 50 au 80 % et il variera aussi selon le nombre de ceux qui y ont droit.

La veuve ne jouira naturellement de la rente qu'aussi longtemps qu'elle ne se sera pas remariée et les enfants seulement jusqu'à seize ans, qui est l'âge où ils commencent à pouvoir

subvenir à leurs dépenses d'entretien. La veuve qui convole en secondes noces et les jeunes gens qui entrent dans la vie active pourraient obtenir un petit capital de la valeur de deux à trois années de rente et destiné à constituer, pour la première, une dot et, pour les seconds, un fonds leur permettant de s'établir, leur facilitant l'achat d'outils et les encourageant dans tous les débuts de la lutte pour l'existence.

Les trois branches d'assurances qui viennent d'être passées en revue diffèrent essentiellement, dans leur portée sociale, de la maladie et des accidents. Le risque se réalise d'une façon moins subite, moins imprévue, mais son influence est plus durable et il peut jeter dans la gêne et dans la misère les familles qui n'ont plus à espérer, comme en cas d'accidents ou de maladie, que des temps meilleurs viendront où santé et forces seront rendues au père de famille et lui permettront de reprendre son travail.

Assurément, le législateur doit courir au plus pressé et réglementer en premier lieu l'assurance contre la maladie et les accidents, mais son œuvre ne sera que commencée et il aura encore à réaliser l'assurance plus coûteuse, mais nécessaire toutefois, contre les infirmités et la vieillesse, ainsi que contre la misère qui menace ceux auxquels la mort est venue ravir le père ou l'époux.

CHAPITRE V

L'ASSURANCE CONTRE LE CHOMAGE

1. Nature. — 2. Organisation. — 3. Paiement des primes.
4. Prestations. — 5. Conclusions.

1. — Outre les dangers qui menacent l'individu dans sa personne, il en est qui s'attaquent à son intention de travailler en l'empêchant ainsi de gagner sa vie et celle des siens. Ce risque est le chômage, qui est volontaire ou involontaire.

Lorsque la cessation du travail est volontaire, il s'agit d'ordinaire des grèves dans lesquelles les ouvriers décident, pour un but quelconque, de quitter les ateliers en masse, imposant pour ainsi dire les décisions de la majorité aux autres travail-

leurs. Le chômage n'en reste pas moins volontaire, car rien n'empêche l'ouvrier de briser les chaînes dans lesquelles il s'est laissé enlacer et de continuer ses occupations premières. Les conséquences de ce danger peuvent être combattues par l'assurance, mais, comme il ne s'agit pas d'un risque contre lequel l'individu est totalement impuissant, tels les accidents ou la maladie, l'assurance obligatoire de l'Etat n'est pas à sa place ici. Il est du droit, même du devoir du travailleur, de participer à une caisse lui offrant des secours en cas de grève, mais le législateur et l'Etat ne sauraient intervenir dans ce domaine, car leur rôle n'est pas de provoquer des conflits entre les classes, mais au contraire de faire œuvre d'apaisement et de conciliation; le droit de coalition reste toujours réservé aux ouvriers, comme aux patrons d'ailleurs, et ils peuvent en faire usage pour organiser entre eux l'assurance contre la grève.

Dans le cas qui nous occupe, la réalisation du risque dépend, rigoureusement parlant, de la volonté de celui qui est appelé à en subir les conséquences, et, en outre, la grève a le plus souvent un but d'action contre l'employeur et ce serait, de la part de l'Etat, un viol flagrant de l'égalité des citoyens devant la loi, que de donner aux ouvriers un instrument de combat contre leurs patrons. On ne saurait surtout appeler les employeurs et l'Etat au paiement d'une part des contributions si la caisse devait servir les intérêts des ouvriers en cas de grève; ce serait une hérésie économique en même temps qu'un véritable suicide de l'industrie et du commerce. L'institution est, en un mot, tenue de conserver une position absolument neutre dans tous les cas où le chômage résulte du fait de l'ouvrier.

L'ingérence de l'Etat qui ne se justifie pas en cas de chômage volontaire est, en revanche, indispensable dès que la cessation du travail dépend de causes indépendantes du fait de l'individu. En cas de maladie, d'accidents, de vieillesse, il existe une incapacité de travail d'ordre intérieur, car elle dépend de la constitution physique de l'homme; dans le cas de chômage, au contraire, l'incapacité dérive d'une cause extérieure, d'une maladie du corps social qui entraîne pour l'individu une perte matérielle. Ce n'est ni la maladie, ni les accidents en eux qui ont pro-

voqué l'assurance, mais le déchet économique qui en résulte, et c'est cette même raison qui justifie l'assurance contre le chômage.

Le chômage est une menace constante pour le travailleur, un danger aussi terrible pour lui que les infirmités ou les accidents. Il repose non seulement sur des causes individuelles ou sur le hasard, mais il est caractérisé par des apparitions régulières issues de l'organisation même de notre société; cette organisation possède tous les avantages de la liberté absolue du travail, mais elle en a aussi les inconvénients dont le plus aigu est l'insécurité du lendemain, la menace continuelle d'être jeté sur le pavé par le chef d'entreprise qui ne peut momentanément écouler tous ses produits et est ainsi brusquement empêché de faire emploi de tous les bras qu'il utilisait jusqu'alors. C'est donc un devoir de la société de réagir contre ce risque périodique et d'en prévenir les funestes suites, d'autant plus qu'il est pour l'ouvrier un ferment d'oisiveté et de paresse et que la demande constante et exagérée de travail contribue à l'avilissement des salaires.

Une assurance publique obligatoire répandrait les plus grands bienfaits dans les populations en fortifiant surtout leur confiance dans l'avenir, et quelques lignes que M. Leroy-Beaulieu traçait en 1872[1]) déjà, illustrent tout spécialement cette importance de l'assurance pour la lutte contre le chômage : «Le revers de la médaille de la magnifique industrie contemporaine, c'est une instabilité excessive. Chacun en souffre, mais les ouvriers surtout... Il est inévitable que la réflexion et l'expérience introduiront peu à peu des combinaisons ayant pour but de remédier aux maux qui proviennent de ces fluctuations industrielles et de l'alternative des périodes de grande activité avec les périodes de chômage... Nous n'avons encore tiré qu'un médiocre parti du procédé de l'assurance. De ce côté, bien des progrès sont possibles et s'effectueront avec le temps pour donner aux familles ouvrières une plus grande somme de sécurité.»

M. Leroy-Beaulieu avait trouvé la bonne voie; il n'est qu'un moyen sûr de combattre le chômage et ses conséquences, c'est

---

[1]) Paul Leroy-Beaulieu. — La question ouvrière au XIX[e] siècle, p. 331.

l'assurance. Il l'admet en théorie comme une idée aimable, amusante à caresser, mais, dès qu'il s'agit de lui donner une forme pratique, il hésite et recule, impuissant à trouver une solution, esclave qu'il est de l'intransigeance de ses principes individualistes.

L'idée d'une assurance contre le chômage n'est d'ailleurs pas neuve, car il existait déjà au moyen âge nombre de gildes qui accordaient des secours aux sans-travail. Depuis l'avènement des théories libérales, ces malheureux n'ont plus été protégés, exception faite pour les récents essais dont nous avons parlé, que par l'assistance et par les rares associations libres qui ont été créées. Signalons, en Suisse, la caisse fondée en 1879 pour les typographes sans travail qui appartiennent à la fédération des typographes et la caisse créée, en 1891, par les patrons, pour les typographes sans travail qui n'appartiennent pas à la fédération. C'est cependant le professeur Brentano, un des plus ardents champions des assurances ouvrières, qui songea le premier à lutter contre le chômage, au moyen d'une assurance publique obligatoire organisée selon les principes modernes, et il la préconise déjà dans son livre «die Arbeiterversicherung gemäss der heutigen Wirtschaftsordnung», paru en 1879, pour constituer la base de tout le faisceau de la grande œuvre de prévoyance à créer. En l'absence d'un droit au travail, dit-il, la priorité de cette assurance est nécessaire pour permettre au travailleur de payer, dans le cas de chômage, les primes des autres branches. Théoriquement, ce raisonnement ne manque pas de logique, mais, en fait, cette nécessité peut être éludée, si les autres branches d'assurance ont été préalablement instituées, en dispensant l'ouvrier de s'acquitter de sa prime pendant la durée du chômage.

Après Brentano. le problème a été repris par divers auteurs, en particulier par l'économiste Adler qui a su lui trouver une solution pratique heureuse et a été l'inspirateur du projet bâlois adopté par le Grand Conseil, mais repoussé au vote populaire. En Suisse cependant, où ont été réalisés les premiers essais pratiques, l'assurance contre le chômage rencontre un grand nombre de partisans et, à Bâle, l'unanimité des chefs de partis lui était favorable, à l'exception de ceux de la petite fraction

cléricale. Si le peuple n'a pas adopté le projet, cela tient seulement à ce que son éducation est plus lente que celle de ses mandataires; mais l'idée a germé et elle finira par produire une plante forte et vivace. C'était la première œuvre organisée de toutes pièces sur la base de l'obligation et de calculs sérieux, et il est fâcheux que nous n'ayons pu assister à son fonctionnement. On eût pu en tirer de précieux enseignements qui eussent été de grande utilité pour jeter les fondements d'une institution plus étendue et plus complète, comme celle qui est appelée à voir le jour sur l'ensemble du territoire suisse dans un avenir qui n'est peut-être pas très éloigné.

Le problème de l'assurance obligatoire contre le chômage est à l'étude au Danemark, en Belgique et en France. En Allemagne, un des derniers congrès généraux des catholiques s'est prononcé en faveur de l'idée et il en a été de même de plusieurs partis politiques du Reichstag et, en première ligne, des fractions libérales.

2. — L'assurance contre le chômage présente, dans son application, des difficultés assez sérieuses provenant surtout de ce que l'initiative individuelle est restée très passive dans ce domaine et de ce qu'on se trouve en face d'un champ d'activité tout nouveau. Il est donc nécessaire de marcher lentement et avec précaution, afin d'éviter les résutats fâcheux qui sont résultés, dans quelques cantons suisses, d'une hâte trop précipitée.

Dans cette assurance plus que dans toute autre, l'obligation est nécessaire pour écarter le danger de n'y voir participer que les mauvais risques, ce qui nécessiterait une intervention de la bienfaisance et donnerait à l'institution, ainsi celle de Berne, un caractère prononcé de charité qui n'a que faire dans une œuvre d'assurance. En outre, la statistique doit servir ici d'avant-garde pour éclairer les positions qu'il s'agit d'occuper. L'Allemagne a entrepris dès 1895 un recensement des sans-travail qui pourra servir de base sûre à l'assurance; les résultats ont prouvé que le nombre des personnes sans occupation n'est pas aussi considérable qu'on le croit généralement et que l'institution d'une telle assurance ne serait pas très difficile, ni surtout aussi coûteuse qu'il ne le semble à première vue.

Quant à l'organisation elle-même, elle peut et doit, dans ses lignes principales, être rattachée aux caisses de maladie. Ces deux risques, si différents dans leur nature, présentent en effet un caractère commun de première importance pour le choix du mode d'administration; c'est le danger de simulation aussi grave dans l'une que dans l'autre de ces branches. Des caisses d'étendue minime, n'englobant pas une partie trop grande du territoire du pays et permettant ainsi une surveillance active et continue, sont d'une impérieuse nécessité. L'idée d'organiser l'assurance contre le chômage sur la base d'associations professionnelles, comme le proposait Brentano, perd de plus en plus du terrain et si l'on admet, ainsi que la législation fédérale le prévoyait, le principe de la régionalité pour les caisses de maladie, il serait avantageux et pratique de rattacher à ces caisses l'assurance contre le chômage. Outre les bénéfices déjà signalés de l'organisation régionale, notons que l'administration par associations professionnelles signifierait, en cas de crise d'une industrie déterminée, la déroute de la caisse d'assurance et son impossibilité de faire face aux obligations auxquelles elle est tenue.

L'assurance contre le chômage réclame donc une forte décentralisation, mais, comme l'intensité du risque est très fluctuante et peut, dans certaines contrées, atteindre un degré élevé pendant un temps donné, il est nécessaire de créer un fonds de réserve central qui sera utilisé lors de crises extraordinaires. On parera ainsi à l'inconvénient résultant du fait que la population s'adonne souvent, dans un même endroit, à une seule industrie dont la production subit des hauts et des bas qu'il n'est pas possible de calculer rigoureusement.

Une fois l'œuvre des assurances sociales complètement édifiée, nous aurions donc une organisation double réunissant, chacune, les branches dont les besoins administratifs sont égaux: il en résulterait une bienfaisante simplification dans la gestion, une diminution des faux frais et une unité plus complète. Le premier faisceau engloberait la maladie et le chômage, le second les accidents, la vieillesse, les infirmités et les pensions des veuves et orphelins. L'unification absolue n'est pas possible et il est préférable que deux systèmes différents d'organisation soient

établis parallèlement l'un à l'autre. Aux circonscriptions de petite étendue, pour les assurances maladie et chômage, doivent correspondre des circonscriptions beaucoup plus grandes pour les autres branches, et la Suisse se prêterait, grâce à l'exiguité de son territoire, à l'institution d'un établissement unique contre les accidents, les infirmités et les conséquences de la mort du soutien de famille.

L'Allemagne a commis une faute en isolant ses différentes branches d'assurance, car les frais généraux ont été accrus, ainsi que le nombre des fonctions honorifiques qui accaparent le temps libre des patrons et des ouvriers; d'autre part, les nombreux conflits de compétence qui en résultent alourdissent toujours le fonctionnement de l'assurance. La faute provient de ce que le gouvernement allemand s'est engagé, au début, dans la voie de l'organisation corporative qu'il a abandonnée ensuite pour le principe régional, lorsqu'il a introduit l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse. Il a essayé depuis, à différentes reprises, de centraliser davantage ces différentes branches d'administration, mais il n'a pas encore trouvé un moyen pratique d'arriver au but.

Avant donc de mettre en vigueur une seule loi d'assurance, le législateur doit poser les principes qu'il suivra dans l'organisation des autres branches. Les deux systèmes généraux indiqués plus haut étant admis, plusieurs points d'attache pourront être trouvés entre eux. En premier lieu, une instance judiciaire suprême unique pour toutes les branches d'assurance s'imposera, puis un office central sera investi des pouvoirs administratifs supérieurs. En Suisse, cet office serait l'organe directeur des assurances contre les accidents, la vieillesse, les infirmités et le décès et parallèlement règlerait les questions administratives de portée générale des assurances contre la maladie et le chômage. Cet organe central, de même que le tribunal spécial, serait investi des compétences les plus étendues pour obtenir l'unité d'action voulue et pour dérober le domaine de l'assurance aux pouvoirs politiques qui doivent se confiner, en la matière, dans leurs fonctions de législateur et dans un rôle de contrôle et de surveillance. On obtiendrait ainsi une institution autonome, centralisée dans la mesure du possible et de l'utile,

tout en laissant aux circonscriptions inférieures une vie propre, qui est nécessaire au fonctionnement normal de l'assurance obligatoire.

3. — Les primes seront à la charge des ouvriers, des employeurs et de l'Etat, pour les raisons invoquées déjà dans les deux chapitres précédents. L'obligation pour le patron de participer au paiement des cotisations se justifie ici tout particulièrement par les avantages qu'il retire de l'assurance contre le chômage; il pourra, en cas de crise, se débarrasser plus aisément de ses employés, sachant qu'il ne les jette pas dans la misère et, inversément, un bureau de placement sera attaché à l'institution pour régulariser le marché du travail et permettre au patron de trouver avec plus de facilité des ouvriers au moment où il en aura besoin. D'ailleurs, l'exploitant participe aux gains résultant de l'activité de l'ouvrier dans ses jours de travail et il doit, en échange, l'assister dans ses moments de détresse.

Le montant du gain de l'individu servira de base aux primes à verser et, à cet effet, des classes de salaires seront instituées comme pour les autres branches d'assurance. Une statistique, répartissant les métiers selon le degré de risque de chômage, est impossible à établir, car elle ne saurait prévoir les crises de production; cependant, il est nécessaire de faire une distinction entre les ouvriers de l'industrie du bâtiment et les autres, ceux-là étant exposés à un danger de chômage beaucoup plus considérable et recevant, également pour cette raison, un salaire relativement supérieur. Deux classes de danger, établies selon les mêmes principes que celles de l'assurance contre les accidents, sont donc suffisantes, car toute autre distinction basée sur la profession exercée énerverait les populations, compliquerait inutilement l'administration et diminuerait, sans raison majeure, le caractère de solidarité si nécessaire à l'institution. La loi bâloise prévoyait quatre groupes de métiers et de primes suivant la probabilité du risque de chômage et c'est là un défaut qui a certes contribué à lui aliéner les faveurs du peuple qui a mis son veto à sa promulgation.

4. — Le but immédiat et essentiel de l'assurance contre le chômage n'est pas de servir des indemnités en argent, mais de trouver du travail à ceux qui en sont privés. On cherchera, en

première ligne, à leur procurer une occupation conforme à leurs aptitudes et à leurs capacités et ce n'est qu'en cas d'impossibilité qu'on leur en assignera temporairement une d'une autre nature, ce qui est toujours préférable à la misère dans laquelle ils végéteraient sans cette aide. Il est donc nécessaire qu'à l'institution se rattache un bureau de travail dont le but sera de centraliser l'offre et la demande et de faciliter ainsi aux ouvriers la recherche d'une occupation. Le projet de revision de la loi allemande sur l'assurance contre les accidents, présenté en 1900 au Reichstag par le gouvernement, donnait aux associations professionnelles le droit d'instituer des bureaux de placement dont l'administration aurait été confiée, à parts égales, aux patrons et aux ouvriers; l'idée n'a malheureusement pas trouvé sa place dans la loi. Ces institutions permettraient à l'Etat de connaître exactement les conditions du marché du travail, lui rendant ainsi possible la répartition des forces inoccupées aux endroits où ces forces font défaut. C'est là une des raisons pour lesquelles l'assurance contre le chômage doit reposer sur une base étendue et, en Suisse, comprendre les ouvriers du territoire entier de la Confédération.

Lorsqu'aucun travail n'aura pu être procuré aux assurés, des indemnités leur seront servies, suivant les principes énoncés dans les chapitres précédents, et on redoublera de précautions dans l'attribution des secours; ils n'atteindront qu'une part réduite du salaire ordinaire du travailleur pour ne pas l'encourager à la fainéantise et pour éperonner en lui la volonté de trouver une occupation rémunératrice. L'indemnité a pour seul objet de permettre à l'ouvrier et à sa famille de subsister jusqu'au moment où le premier pourra, par son travail, subvenir aux frais communs d'existence et le montant des prestations sera limité à la somme qui est strictement nécessaire à la réalisation de ce but.

5. — Le chômage, ce fléau si cruel pour les couches inférieures de nos populations ouvrières, peut donc être endigué au moyen d'une assurance bien comprise: c'est là notre croyance la plus ferme. On a allégué que les bons ouvriers souffrent peu du chômage et s'opposent à la création d'institutions semblables; les associations libres créées dans ce but prouvent qu'il

n'en est pas toujours ainsi et, même si certaines classes de travailleurs ne devaient pas profiter de l'institution autant que d'autres, il ne faut point oublier le grand principe de solidarité sociale que l'assurance met en œuvre. Si un ouvrier est supérieur à un autre, cela tient non seulement à ses qualités personnelles, mais aussi à sa bonne éducation, à son instruction et à d'autres circonstances d'aisance ou de milieu dont il profite, mais qui ne sont point le résultat de ses efforts. Un avantage signalé de l'assurance est qu'elle tient pour ainsi dire sur la sellette les ouvriers inoccupés ; elle est pour eux un réconfort moral autant que matériel, tandis qu'abandonnés à eux-mêmes, ils perdent courage, s'habituent à l'oisiveté, à la mendicité et grossissent la grande armée des vagabonds et parfois celle des criminels.

Un économiste allemand distingué, M. Schanz, a proposé, dans deux ouvrages récents, de substituer l'épargne obligatoire à l'assurance obligatoire ; son système a l'avantage de la simplicité et est d'une application facile, mais, à cette exception près, il renferme tous les inconvénients de l'épargne comparée à l'assurance et il est en particulier plus coûteux que cette dernière pour arriver à un résultat identique. Si le projet de M. Schanz était appliqué, l'ouvrier qui a travaillé régulièrement pendant 52 semaines et qui a payé toutes ses cotisations, auxquelles se sont ajoutés les versements de son patron, n'aurait pas encore placé 20 francs en réserve. Combien de temps cette somme lui aiderait-elle en cas de chômage, surtout s'il est chargé de famille ? Que l'on compare à ce chiffre les indemnités que prévoyait la loi bâloise et l'on verra de quel côté se trouve l'avantage. Dans la question du chômage, comme dans celles que nous avons déjà traitées, l'avenir est à l'assurance, car c'est la solution la plus sûre, la plus juste et la plus féconde en bienfaisants effets.

L'assurance contre le chômage, de même que celle des accidents, sera accompagnée de mesures préventives qui diminueront la fréquence du risque. Ces mesures consisteront en première ligne dans la création de bureaux de placement, puis dans l'institution de chantiers de travail où devra prédominer l'action de l'initiative privée ; les écoles professionnelles et d'ap-

prentissage pourront être aussi considérablement étendues et, dans les autres écoles publiques, les maîtres s'efforceront de donner aux enfants une instruction plus appropriée à leur avenir et surtout de leur inculquer l'amour du travail. Ces questions ne sont pas de notre ressort, mais elles doivent être signalées, car elles allègent l'assurance et accentuent l'utilité et la nécessité de l'institution.

Le chômage et les crises dans la production sont des phénomènes économiques qui resteront toujours inévitables, sauf avènement très improbable des théories collectivistes qui, en régularisant il est vrai la production, tueraient en même temps toute énergie chez l'individu et signifieraient un arrêt de mort prononcé contre le développement de l'humanité. L'assurance contre le chômage, sans prétendre anéantir les crises dans la production, en atténue cependant les suites désastreuses et c'est là son but principal. Solidement organisée et sagement administrée, elle est appelée à résoudre un des problèmes les plus ardus de la grande question sociale.

VME PARTIE

DU ROLE SOCIAL DE L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

Nous avons déjà, dans notre IIIme partie, cherché à exposer les avantages de l'obligation à l'assurance et d'une ingérence limitée de l'Etat dans ce domaine. Notre raisonnement y a été exclusivement théorique et notre but était de justifier nos dires, au point de vue économique et social, sans pénétrer directement dans l'étude des faits. Nous voudrions maintenant, à la lumière des expériences faites en Allemagne et dans les autres Etats qui ont adopté l'assurance obligatoire, rechercher succinctement l'influence qu'ont exercée ces institutions sur la vie économique du pays et notamment sur les charges des diverses œuvres d'assistance.

CHAPITRE I

LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE L'OBLIGATION

Lors de la discussion des premières lois d'assurance obligatoire devant le Reichstag allemand, des voix prophétisèrent de tous côtés que l'industrie et l'agriculture ne sauraient jamais supporter ce fardeau qui allait être imposé à des catégories de population aussi nombreuses. Ces craintes se firent entendre en Allemagne et se répercutèrent dans le monde entier, où l'on ne savait assez narguer les efforts que le gouvernement de Berlin déployait pour relever la situation des travailleurs.

Léon Say publiait alors — c'était en 1884 — son livre *Le socialisme d'Etat,* aux thèses duquel les individualistes fran-

çais applaudirent si fort. Il n'avait que paroles de pitié pour les projets de Bismarck et, aussi catégorique que téméraire, il s'écriait : « S'il y a un vaincu, ce sera l'industrie allemande qui, faisant un pas en arrière vers le moyen âge, laissera aux nations rivales un champ de concurrence plus facile sur le marché de production et de consommation du monde entier. » Que dirait l'économiste français s'il assistait aujourd'hui à l'énorme expansion prise par l'industrie allemande ? L'exemple de ce seul Etat qui possède depuis tantôt dix-huit ans ses institutions d'assurance obligatoire dispenserait de tout autre argument. La répercussion tant prophétisée sur les salaires et le prix des produits ne s'est pas réalisée. La main-d'œuvre y est sensiblement moins chère qu'en Angleterre, qu'aux Etats-Unis, qu'en France, et cependant les principes du laisser-faire dominent la vie économique entière de ces pays ; les produits de fabrication allemande enfin peuvent rivaliser en bon marché avec ceux de toutes les autres nations.

L'école libérale, Léon Say en tête, a maintes fois prédit que l'introduction de l'assurance obligatoire, empêchant les employeurs de résister à la concurrence étrangère, nécessiterait des droits protecteurs élevés pour contrebalancer les charges nouvelles auxquelles l'industrie serait soumise. Or, en Allemagne, les traités de commerce conclus sous Caprivi, c'est-à-dire à un moment où la répercussion de l'assurance sur l'économie nationale avait déjà pu se faire sentir, sont empreints d'un caractère libre-échangiste très vivace, comparés à ceux que conclurent, à l'époque, la plupart des autres Etats.

Le fardeau de l'assurance n'est en effet pas aussi considérable qu'on se l'imagine généralement, surtout si l'Etat participe financièrement à l'œuvre. Il est supporté par le producteur d'abord, puis indirectement par le consommateur, mais cette charge est très faible parce qu'elle s'émiette sur nombre d'épaules et ensuite parce qu'elle diminue elle-même d'autres charges, telles l'assistance publique et la charité privée. D'autre part, l'assurance obligatoire n'est autre chose qu'une épargne sociale perfectionnée et son avènement rend donc moins nécessaire l'épargne proprement dite et surtout l'assurance libre auprès de compagnies par actions ou de sociétés mutuelles.

Les prestations indispensables au service de l'institution retombent certes pour une partie sur l'ouvrier. Ce dernier cependant est en général capable de subir ce léger sacrifice, dût-il réduire quelque peu les dépenses qu'il s'impose et qui ne sont pas d'urgente nécessité. Celles surtout qu'entraînent l'usage du tabac et la consommation de boissons alcooliques ne sont point nécessaires à sa vigueur physique et encore moins à sa santé morale. Au contraire, l'abus des spiritueux et du tabac constitue, pour la société, une charge que l'introduction de l'assurance tendra indirectement à rendre plus légère. Ce que l'individu ne ferait pas livré à lui-même, une loi sagement élaborée peut l'obtenir de lui.

Actuellement, en Allemagne, les sacrifices demandés à un ouvrier gagnant 725 fr. par an et soumis aux assurances contre la maladie, les accidents, l'invalidité et la vieillesse, sont de six centimes environ par jour. L'économiste Schäffle, dont l'indépendance des convictions n'a jamais prêté au doute, estime même qu'après l'introduction des pensions pour les veuves et orphelins et après extension complète des branches aujourd'hui déjà en vigueur en Allemagne, les charges totales ne dépasseront pas le 7 pour cent du salaire de l'assuré. D'ailleurs, pour ce qui concerne les accidents du travail, une industrie qui ne peut pas supporter, à côté des frais de production, les indemnités de cette assurance, n'a aucun droit à l'existence.

En Allemagne, l'assurance contre les maladies et les accidents a été saluée avec joie par la majorité des grands industriels qui préféraient, notamment pour la seconde de ces branches, être soumis à un tarif précis plutôt que d'avoir à subir l'aléa des condamnations que prononçaient les tribunaux en vertu de la loi sur la responsabilité civile. D'autre part, combien auraient volontiers subventionné les caisses de leurs employés contre la maladie, mais craignaient, avant l'introduction de l'obligation générale, de ne pouvoir soutenir la lutte avec leurs concurrents du pays.

En 1898, les populations allemandes ont eu à payer 166 millions de marcs pour l'assurance contre la maladie, 87 millions contre les accidents et 164 millions contre la vieillesse et l'invalidité, soit un total de 417 millions de marcs (plus d'un

demi-milliard de francs), dont 183 millions ont été à la charge des employeurs. Les primes des ouvriers se sont montées à 168 millions de marcs et sont également pour une forte part retombées directement ou indirectement sur les patrons. Ces sommes énormes ont permis qu'à la fin de 1900 plus de 44 millions de personnes eussent déjà reçu pour $3^1/_2$ milliards de francs d'indemnités.

L'essor prodigieux de l'industrie allemande n'a cependant point été entravé par ce prélèvement sur la fortune publique de sommes aussi considérables; les dépenses faites étaient en effet productives et elles n'ont entraîné qu'un changement heureux dans la répartition des richesses de la nation.

Un phénomène identique s'est fait jour dans les autres Etats qui ont suivi l'Allemagne dans la voie qu'elle avait tracée, et nulle part on n'a remarqué l'influence désastreuse pour l'industrie que pronostiquaient les champions de l'école libérale. L'expérience a prouvé que leurs prévisions étaient absolument erronées.

CHAPITRE II

LA RÉPERCUSSION DE L'ASSURANCE OBLIGATOIRE SUR L'ASSISTANCE PUBLIQUE

Nous avons énoncé quelques-unes des conséquences économiques qu'avait entraînées l'assurance obligatoire dans les Etats qui s'étaient ralliés aux idées nouvelles, et particulièrement en Allemagne. Nous en avons cependant omis une, nous avons passé sous silence une question très controversée, la plus importante presque, celle de savoir si l'institution dont le prince de Bismarck avait été un défenseur si ardent, avait réellement mis un frein au développement toujours plus inquiétant pris par l'assistance dans la seconde moitié du siècle.

Quels sont notamment les résultats de l'Allemagne? Une réponse précise n'est pas aisée à fournir, et on ne peut essayer de résoudre la question qu'en ce qui concerne l'assistance publique, car il est de toute impossibilité d'obtenir des chiffres

exacts pour les établissements privés de charité et de bienfaisance.

Pour ce qui en est donc de l'assistance officielle, des statistiques de nombreux Etats confédérés fournissent des indications assez précises sur sa progression ou sa diminution, et, d'autre part, deux enquêtes sérieuses ont été faites à ce sujet. L'une a été commencée en 1894, sur l'ordre du chancelier de l'empire, et ses résultats ont été publiés en 1897; ils concordent, sur la plupart des points, avec ceux des autres recherches qu'a entreprises la Société allemande d'assistance et de bienfaisance (Deutscher Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit). Glanons quelques chiffres que ces travaux ont mis au jour.

En Bavière, la grande majorité des communes a répondu, lors de l'enquête officielle, que l'assistance publique avait été largement déchargée depuis la mise en vigueur des lois d'assurances, et Munich seule épargnerait de ce fait annuellement près de 20,000 marcs. Dans le grand-duché de Bade, cette économie s'est montée en moyenne à 80,000 marcs par an de 1885 à 1890, c'est-à-dire avant même que fonctionnât l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse; la ville de Mannheim qui, en 1880, dépensait pour l'assurance 3,80 marcs par tête de population, n'en employait plus que 2,30 en 1893. Les résultats du royaume de Saxe ne sont pas moins favorables; le nombre de ceux qui ont été assistés pour accidents s'est abaissé de 43% depuis 1880 à 1890 et cette proportion est de 26,5% pour les victimes de maladies; cette diminution a eu lieu bien que la population se soit accrue d'un sixième dans ce même laps de temps. [1])

La plupart des villes, notamment les grandes, ont déclaré dans leurs réponses que les assurances ouvrières avaient sensiblement déchargé l'assistance publique; parmi le petit nombre qui ont nié cette réduction des dépenses, la majorité concédait toutefois que si l'assurance n'avait pas été introduite, les charges des établissements de bienfaisance auraient augmenté dans des proportions plus fortes encore. Plusieurs municipalités ont également constaté que les lois nouvelles faisaient particulièrement sentir leurs

---

[1]) Conrads Jahrbücher 1893, tome II, page 100.

effets sur les représentants du sexe fort, tandis que c'étaient surtout les femmes qui avaient maintenant recours à l'assistance.

Souvent aussi les dépenses des institutions de charité se sont accrues, bien que le nombre des personnes assistées ait lui-même diminué ; la cause en est essentiellement au renchérissement de la vie, dû en partie aux tarifs douaniers actuels, et à la facilité avec laquelle les bureaux de bienfaisance, qui jouissent des mêmes ressources que précédemment, dispensent leurs secours. En outre, la répugnance que les populations éprouvaient à réclamer l'aumône, disparaît de plus en plus ; puis, le minimum nécessaire à l'existence de l'individu a quelque chose de très indéfini, et, avec les progrès des idées, le pauvre se contente aujourd'hui difficilement des mêmes secours qui l'eussent rempli d'aise il y a quelque vingt ou trente ans. La charité privée semble d'ailleurs, depuis un certain nombre d'années, se restreindre un peu partout en Europe et cela ne peut que contribuer à accroître les charges de l'assistance qui incombent à l'Etat et aux communes. La statistique est impuissante à prouver ce phénomène, mais les lois sur la répression de la mendicité, sur les vagabonds, la réglementation du colportage, enfin l'extension même de la bienfaisance publique, ont ralenti les efforts de l'initiative privée dans ce domaine.

Ces nombreux facteurs expliquent donc pourquoi la répercussion des assurances ouvrières sur l'assistance n'a pas été plus sensible en Allemagne. Ces raisons tiennent au développement social de notre époque, mais, en outre, il en existe d'autres qui proviennent des dispositions mêmes des lois allemandes sur l'assurance. Nous avons déjà appuyé sur le fait que le législateur n'a pu avancer qu'à petits pas dans la tâche qu'il s'était assignée et, au début surtout, le nombre des assurés était assez restreint en proportion du chiffre total des populations. Il n'y a d'ailleurs pas assez longtemps que les lois sont en vigueur en Allemagne pour que leur influence se fasse sentir complètement, et il manque au système social de l'Etat une institution de prévoyance en faveur des veuves et orphelins et une autre qui devrait être destinée à combattre avec efficacité le chômage ;

16

de plus, la prudence a engagé les auteurs de la loi à n'accorder que le strict nécessaire en cas de vieillesse et autres infirmités et les caisses de maladie mêmes ne sont tenues de payer qu'une indemnité de la moitié du salaire.

Il est cependant acquis que c'est cette dernière assurance qui a le plus contribué à décharger l'assistance publique, et les pensions des veuves et orphelins, si elles étaient instituées, marqueraient probablement de façon plus positive encore leur influence en ce domaine. Leroy-Beaulieu lui-même n'hésiste pas à dire dans son *Essai sur la répartition des richesses*, p. 553, que « quand les combinaisons ingénieuses que l'humanité n'a commencé à appliquer que depuis cinquante ans seront avec le temps universellement connues, quand les secours mutuels, les assurances contre les accidents, sur la vie, seront devenues d'une pratique vulgaire, le nombre des pauvres sera singulièrement réduit ».

La législation allemande présente encore un autre déficit très réel. Jusqu'au 1er janvier 1900, l'assurance contre l'invalidité n'entrait en jeu que lorsque l'infirmité durait depuis un an au moins, et une grande partie des caisses de maladie ne servaient leur indemnité que pendant treize semaines, laissant ainsi un intervalle de neuf mois durant lequel l'ouvrier n'avait droit à aucun secours; la nouvelle loi de 1899 contre l'invalidité accorde heureusement des prestations dès la 26e semaine, ce qui abrège à trois mois la durée pendant laquelle le malade ne touche pas d'indemnité.

Dans tous ces cas, c'est à la bienfaisance, exercée par les communes ou l'Etat, à compléter l'œuvre de l'assurance qui n'en est, à l'heure actuelle, et même en Allemagne, qu'à ses premiers débuts; c'est là le domaine propre de la charité publique.

L'enquête officielle entreprise sous les auspices du chancelier affirme que les lois de prévoyance ouvrière ont, en général, porté un coup sensible à la misère sociale et ont fortement diminué le nombre des indigents, mais elle énumère en même temps une partie des raisons qui viennent d'être indiquées comme étant la cause du recul encore trop lent de l'assistance.

Il y est dit, en outre, qu'au début surtout, il manquait de liaison et de points d'attache entre les organes de l'assistance et ceux de l'assurance, et les premiers intervenaient souvent sans se douter que la personne secourue avait déjà bénéficié des indemnités de l'assurance. C'était une faute que l'expérience a mise au jour et à laquelle il a été facile de remédier.

L'assurance, d'ailleurs, quelque parfaite que puisse être son organisation, ne supprimera jamais complètement le champ d'activité de la bienfaisance et de la charité, qui devront subsister comme un complément nécessaire de l'institution. L'organisation de la société est et restera humaine, c'est-à-dire qu'elle aura toujours ses défauts et l'assistance publique devra demeurer comme une exception utile et inévitable.

En définitive, il n'est pas possible de nier que les assurances ouvrières aient, en Allemagne, sérieusement déchargé l'assistance ou du moins lui aient grandement facilité la réalisation de sa tâche. Tous les esprits impartiaux que la question a occupés sont d'accord. Le Dr Steiger, à Berne, qui s'est livré à une étude très fouillée sur la question, arrive à la conclusion que « l'assurance a eu pour résultat, en Allemagne, une amélioration certaine dans la situation des indigents et a rendu les populations ouvrières beaucoup plus indépendantes de l'assistance ». M. Richard Freund, directeur de l'établissement d'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, à Berlin, parle même d'une influence énorme (mächtige Wirkung). Les prestations colossales effectuées chaque année par les diverses caisses et institutions en sont, indépendamment de tous autres chiffres, une preuve certaine et manifeste ; il suffit de rappeler qu'en 1898, 278 millions de marcs, soit plus de 345 millions de francs, ont été servis comme indemnités pour cause de maladie, d'accidents, de vieillesse ou d'infirmités.

Ces sommes fabuleuses ont profité aux déshérités de la société et ont nécessairement dû alléger, ainsi que nous avons cherché à le démontrer, les services de l'assistance publique en Allemagne et les charges qui retombent de ce fait sur la nation.

CHAPITRE III

LE BUT ET LES RÉSULTATS

Quel est le but que les gouvernements s'étaient proposé en instituant l'assurance obligatoire, et le résultat a-t-il répondu aux efforts qui ont été faits?

L'objectif principal des législateurs qui ont proclamé l'obligation à l'assurance a été de réunir les intérêts communs qui étaient dispersés afin de lutter avec fruit contre les effets dévastateurs des forces naturelles et du hasard; ils se sont efforcé ainsi de décharger l'assistance, de créer à la place de l'aumône un droit à être secouru, *d'assurer* donc *l'existence matérielle de l'individu* et d'élever le niveau moral des populations. L'assurance allemande étant celle dont le développement est le plus considérable et dont les résultats sont les plus faciles à déterminer, se prête spécialement à cette étude. Recherchons donc si elle a garanti l'existence matérielle de l'ouvrier pour lequel elle a été constituée.

Tout esprit impartial ne saurait hésiter à répondre qu'elle y a contribué dans une large mesure. Les résultats acquis sont loin d'être complets, mais cela tient à diverses causes déjà étudiées et dont les plus importantes sont que l'assurance allemande ne s'étend encore ni au chômage, ni aux pensions des veuves et orphelins, et que, d'autre part, les lois existantes ne comprennent pas toutes les classes de la population qui auraient besoin de secours. Sous sa forme actuelle, l'assurance est une institution nouvelle et il serait peu équitable de faire au législateur allemand un reproche de ne s'être avancé qu'à pas timides dans ces chemins inconnus. Il n'a d'ailleurs cessé depuis la promulgation des premières lois d'amender, de corriger, de compléter son œuvre. Nos pouvoirs fédéraux ont bénéficié d'un avantage sérieux dans la faculté qu'ils ont eue de profiter des expériences de l'Allemagne; il leur a été ainsi possible de présenter au referendum du peuple une loi qui, pour la maladie et les accidents, était sensiblement plus complète que celles qui ont été tout d'abord appliquées aux populations allemandes.

Chez nos voisins du Nord donc, le but a été partiellement atteint et l'on ne pouvait demander mieux. L'influence bienfaisante des institutions nouvelles se fait sentir de plus en plus, et les populations, rétives parfois au début, reconnaissent aujourd'hui les excellents effets de l'œuvre de prévoyance, du moins en ce qui concerne la maladie et les accidents. L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse a été réformée par une loi qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1900 et a modifié nombre de dispositions qui la rendaient impopulaire parmi les classes ouvrières. Dès lors, les attaques dirigées contre cette institution se sont déjà sensiblement atténuées; d'ailleurs, les dispositions des différentes lois ont pu prêter à la discussion, mais l'assurance obligatoire comme telle n'a plus été combattue depuis son avènement et personne ne songe à en demander l'abrogation.

Outre son but principal de garantir l'existence de l'individu, on a réclamé d'elle qu'elle servît de remède à une foule de maladies sociales de notre époque. On peut posséder une foi solide en l'assurance sans cependant s'en exagérer les effets et sans s'imaginer qu'elle est destinée à devenir une panacée universelle contre toutes les anomalies qui se font jour dans la société moderne. Le gouvernement allemand se proposait entre autres un but politique, à savoir d'écraser l'hydre du socialisme révolutionnaire; la question n'est pas de notre ressort, mais il est hors de doute que sous ce rapport l'attente du chancelier de fer a été déçue.

On a demandé d'autre part au nouvel état de choses de réconcilier les classes ouvrières avec les patrons. Ici, les résultats peuvent être plus positifs et ils se perçoivent déjà en Allemagne, car c'est dans l'action combinée des représentants des travailleurs et de ceux qui les emploient que réside la haute valeur de l'assurance d'Etat.

La législation fédérale était particulièrement remarquable à ce point de vue, en raison de l'administration commune qu'elle prévoyait et des droits étendus qu'elle accordait aux patrons et aux ouvriers sur la marche de l'assurance; elle renforçait encore les principes en vigueur sur ce point en Allemagne et liait les intérêts des représentants du capital et du travail, en solidari-

sant employeurs et ouvriers dans le paiement des primes, ainsi que dans l'organisation et la gestion de l'assurance. Celle-ci doit être le terrain neutre où les uns et les autres se mettent ensemble au travail et, apprenant mutuellement à se connaître, ils arrivent à se comprendre et à s'estimer; la nouvelle institution sociale facilite donc le rapprochement des classes en créant entre elles une communauté d'intérêts aussi intime que possible. Ce n'est cependant point là sa tâche essentielle et l'on ne saurait avec justice mesurer sa valeur à l'influence qu'elle a exercée sur ce rapprochement.

En Allemagne, l'assurance obligatoire commençante a donc fait ses preuves comme un début courageux dans un domaine nouveau; l'œuvre demande cependant à être agrandie, élargie, complétée, car la nation a encore bien d'autres fruits à en retirer. L'instruction populaire a ici aussi une grande tâche à remplir. Seule, elle n'arriverait que dans un avenir très éloigné, et même jamais d'une façon complète, à étendre le cercle d'action de l'assurance facultative, tandis qu'avec l'obligation son rôle se dessine très bien. L'instruction fera toucher du doigt aux ouvriers les multiples avantages qu'ils retirent de l'institution et leur fera connaître plus intimement les lois projetées ou promulguées en la matière. L'esprit de méfiance que le travailleur possède à l'égard de l'obligation disparaîtra et, pour parler de la Suisse, nous croyons qu'il y a là un moyen de gagner de nombreuses voix à la cause.

L'assurance propagée par l'obligation rapproche encore les intérêts du travailleur de ceux de l'industrie, et contribuant à apaiser les haines sociales, elle introduit la tranquillité au foyer de l'ouvrier, ce qui ne peut qu'accroître le bien-être général des citoyens. Elle constitue une épargne par le fait de l'accumulation des fonds de réserve et il se crée ainsi un capital national élevé dont l'apparition est toujours réjouissante à notre époque de banqueroutes d'Etat et de dettes publiques exagérées.

Lorsque l'œuvre de prévoyance publique sera assise sur de de larges bases, lorsqu'elle s'étendra surtout aux maladies, aux accidents, à l'invalidité, à la vieillesse, au décès et au chômage, six branches dans lesquelles elle peut trouver une activité féconde, elle anéantira le prolétariat, ce quatrième Etat de la société

moderne. C'est notamment dans l'assurance contre le chômage que nous plaçons notre confiance, car, en secourant les individus tombés dans une misère momentanée, elle aidera à détruire le paupérisme et en même temps le mécontentement des classes laborieuses ; les bureaux de placement qui devront en dépendre faciliteront en outre les rapports du travail et du capital.

Un autre bienfait économique de l'assurance publique est qu'elle attachera davantage les citoyens à leur patrie et entravera l'émigration en masse des forces jeunes ; elle retiendra surtout les populations dans les campagnes, les liera à la glèbe et empêchera leur envahissement dans les villes où les tente un régime légal de responsabilité civile plus favorable. Elle fera comprendre à l'homme toute la valeur de l'association et sera un moyen préventif contre les dévergondages auxquels il pourrait se laisser inciter ; elle concourra fréquemment aussi à le retenir dans la voie du mal, ne serait-ce que parce qu'elle sait faire de l'employeur un aide et un ami du travailleur. Cette solidarisation que l'assurance crée entre les individus contribue en une forte mesure à imprégner dans les masses l'idée de l'égalité des êtres humains. L'ouvrier à l'aise, comme le manœuvre qui gagne au jour le jour sa pénible existence, se sentent dépendants les uns des autres, d'une dépendance toutefois qui n'est point servile, puisqu'elle est réciproque et qu'elle fait au contraire ressortir la personnalité de l'individu en même temps qu'elle fortifie l'esprit de camaraderie et de solidarité parmi tous les soldats de la grande armée des travailleurs.

L'assurance facilite donc l'égalité des hommes dans leurs conditions matérielles d'existence, en amortissant les coups du hasard et en procurant une sécurité plus grande dans l'avenir. Elle favorise le cours paisible du développement de la société, car elle diminue pour le travailleur ce souci du lendemain qui est souvent pire que la misère elle-même et elle atténue l'amertume justifiée des masses qui, sans économies et sans soutiens, n'ont guère été jusqu'à présent qu'un jouet facile de la fortune. La prévoyance rendue obligatoire est un stimulant puissant pour le travailleur qu'elle rend conscient de sa valeur propre et elle s'adresse à ses sentiments les plus élevés, sentiment d'ab-

négation surtout, puisque l'assuré doit se refuser une jouissance actuelle pour prévenir les conséquences d'un mal qui peut ne pas se produire. Elle permet une vue calme dans l'avenir, élève en conséquence le crédit et délivre les petits entrepreneurs de la menace continuelle de ruine qu'entraînait fréquemment pour eux un accident quelque peu important ou encore la maladie de ceux qu'ils employaient. Elle facilite une prompte répartition des secours et, lorsqu'elle est bien organisée, elle est le moyen le plus sûr de prévenir les dangers contre lesquels elle a été constituée. L'obligation à l'assurance résoudra ainsi une des questions sociales les plus pressantes de notre époque, celle de la lutte contre l'imprévoyance des individus.

La liberté de l'industrie et du travail, principe superbe que les nations modernes se sont acquis après des siècles de lutte, entraîne malheureusement pour l'homme un isolement dans le conflit des intérêts et rend nécessaire un contrepoids de fraternité et de solidarité dans le nouvel ordre social. Sans attenter au principe de la liberté individualiste, l'idée évolutionnaire de l'assurance vient, en opposition au socialisme révolutionnaire, déposer un baume de paix et de tranquillité sur les plaies de la société moderne. Les collectivistes font dépendre du système actuel de production l'incertitude dans l'existence dont souffre le travailleur, et ils cherchent le remède dans le renversement de ce système ; nous avons, au contraire, la conviction absolue que l'assurance obligatoire remplit le but poursuivi sans bouleverser les institutions existantes et en conservant les principes conquis avec tant d'efforts à la fin du XVIIIe siècle.

Les gouvernements ont trop longtemps renvoyé à des temps meilleurs les réformes les plus urgentes, sous le fallacieux prétexte qu'on ne pouvait rien obtenir de parfait à l'heure présente. Le mieux et l'ennemi du bien. Nous avons devant nous l'idée féconde de l'assurance ; exploitons-la avec courage et conviction. Certaines théories trop absolues de l'école ultra-libérale se trouvent certes renversées, mais mieux vaut sacrifier de petits intérêts, léser de légères susceptibilités et réaliser une œuvre sociale de cette importance que de laisser flotter au gré du hasard des millions d'existences humaines. Rien n'est parfait ici-bas, et l'assurance que la Suisse adoptera inévitablement dans

un petit nombre d'années aura toujours ses défauts, ainsi qu'il en est de tout travail de l'homme. Mais il n'y a pas là de quoi arrêter les efforts, car c'est en marchant toujours à la recherche de son idéal que l'individu se perfectionne et perfectionne les institutions auxquelles il est appelé à collaborer.

L'idée de l'obligation à l'assurance mérite en tous cas d'être creusée par les générations actuelles et nous ne saurions mettre un meilleur point final à notre travail qu'en y inscrivant les paroles que M. le Conseiller fédéral Comtesse prononçait, en mars 1900, avant le vote du peuple suisse sur la loi qui lui était soumise : « L'une des gloires les plus pures du siècle qui va finir sera d'avoir tressailli, au milieu de l'égoïsme et de l'indifférence des uns, du scepticisme des autres, devant le spectable des misères d'ici-bas, en cherchant à les adoucir et à les enchaîner par des institutions de protection et d'assurance.»

CONCLUSION

Nous avons cherché jusqu'ici à fouiller, au scalpel de la raison et à l'aide des expériences faites, les grands principes qui servent de fondement à l'assurance obligatoire. Précisons maintenant et pour terminer les résultats auxquels nous a conduit cette étude.

1. — L'institution d'assurances obligatoires s'impose dans tout Etat civilisé.

2. — L'Etat a le droit d'astreindre l'ensemble de ses ressortissants ou une partie d'entre eux à l'assurance.

3. — Cette obligation est nécessaire pour permettre à la population entière de jouir des bienfaits de l'institution.

4. — L'intervention de l'Etat doit, en la matière, être mesurée à l'utilité que la nation en retirera ; il sera principalement législateur et en plus aura un rôle de surveillance et de contrôle.

5. — L'assurance libre ne doit point être entravée par la loi qui, au contraire, la protégera et la renforcera.

6. — L'obligation à l'assurance sera édictée contre les suites des accidents, des maladies et de toutes infirmités, contre les fâcheux effets de la vieillesse et du décès du chef de famille, ainsi que contre le danger de chômage.

7. — L'assurance contre les accidents du travail ne se justifie pas par la responsabilité patronale, mais par la responsabilité de l'industrie entière. L'assurance contre les autres risques énumérés se légitime par un devoir de solidarité sociale.

8. — L'organisation des diverses branches d'assurance doit avoir une base double : une première institution comprendra la maladie et le chômage et reposera sur la mutualité des intéressés, tandis que celle des quatre autres branches se basera sur une caisse publique autonome embrassant, pour la Suisse, tout le territoire de la Confédération.

9. — L'administration de l'assurance sera aussi démocratique et aussi décentralisée que possible. Dans un Etat fédératif comme la Suisse, qui a l'avantage de posséder des circonscriptions inférieures ayant une vie propre, on utilisera ces circonscriptions ou cantons pour l'organisation de l'assurance, en évitant ainsi de nouveaux et compliqués rouages.

10. — La division organique de l'assurance doit avoir lieu selon les limites du territoire de l'Etat ; elle ne reposera qu'exceptionnellement sur une union corporative basée sur la profession exercée.

11. — L'étendue des circonscriptions d'assurance doit présenter une base assez large pour permettre la réalisation du but recherché, soit une compensation complète des risques. Elle doit en même temps être assez restreinte pour éviter une administration bureaucratique et coûteuse. La réalisation aussi complète que possible de ces deux conditions déterminera l'étendue des circonscriptions.

12. — L'Etat participera de ses deniers à l'organisation de l'assurance à laquelle il a imposé la participation, de même qu'il le fait pour toute œuvre d'utilité publique. Le reste des dépenses sera à la charge des assurés et de leurs patrons.

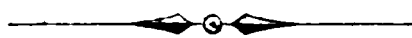
13. — La méthode à préférer pour le prélèvement des primes sera celle de la capitalisation, par laquelle la prime doit être établie de façon à pouvoir couvrir la valeur en capital du montant des rentes à servir par l'établissement d'assurance, ainsi que toutes autres dépenses de l'institution. C'est le seul système compatible avec une administration saine de l'assurance.

14. — L'Etat doit prendre à sa charge exclusive les frais d'inhumation des personnes décédées sur son territoire. Pour la Suisse, un article constitutionnel aurait à garantir l'exécution de ce principe, exécution qui serait laissée aux cantons.

15. — Les indemnités seront en principe servies sous forme de rentes.

16. — L'assurance obligatoire est une institution de droit public. Elle combat avec efficacité la misère des populations, allège l'assistance publique et atténue les divergences sociales.

Elle imprimera un caractère de vérité pratique à notre devise nationale : « Un pour tous, tous pour un ».



LISTE DES OUVRAGES CONSULTÉS

Adler, Georg. Die Versicherung der Arbeiter gegen Arbeitslosigkeit im Kanton Basel-Stadt. Basel, 1895.

— Basels Socialpolitik in neuester Zeit. Tübingen, 1896.

Aschrott, P. F. Das Projekt einer Alters- und Krankenversicherung in England. 1887. Dans « Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik ».

Bellom, Maurice. Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger. 4 volumes. Paris, 1892—1900.

— De la responsabilité civile en matière d'accidents du travail. Paris, 1899.

Berdez, Charles. Loi fédérale sur l'assurance. Etude critique et tableau résumé de la loi. Lausanne, 1900.

Block, Maurice. Les assurances ouvrières en Allemagne. Paris, 1895.

Bodenheimer, C. Les assurances ouvrières. Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft. Jahrgang 1888. Bern.

Bödiker, T. Die Unfallgesetzgebung der europäischen Staaten. Leipzig, 1884.

— Die Gewerbe- und Versicherungsgesetzgebung des deutschen Reichs. Berlin, 1889.

— Die Arbeiterversicherung in den europäischen Staaten. Leipzig, 1895.

— Die Reichsversicherungsgesetzgebung. Leipzig, 1898.

van der Borght, R. Über die Simulation bei den Krankenkassen. Zweite Auflage. Aachen, 1886.

— Gutachten über die Grundzüge zur Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter. Aachen, 1888.

— Die Verteilung des Risikos in der Unfall- und Altersversicherung. Aachen, 1888.

van der Borght, R. Die Reform und Erweiterung der deutschen Unfallversicherung. 1895. « Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. »

— Zur Reform der deutschen Arbeiterversicherung. Aachen, 1897. « Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. »

— Umlage- oder Kapitaldeckungs-(Prämien-)Verfahren bei obligatorischer Unfallversicherung. Berlin, 1897.

Bosse und *von Woedtke.* Kommentar des Reichsgesetzes betreffend Invaliditäts- und Altersversicherung. Leipzig, 1891.

Brämer, Hermann und *Karl.* Das Versicherungswesen. Leipzig, 1894.

Brentano, Lujo. Die Arbeiterversicherung gemäss der heutigen Wirtschaftsordnung. Leipzig, 1879.

— Die beabsichtigte Alters- und Invalidenversicherung für Arbeiter und ihre Bedeutung. 1888. « Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. »

Bruder, Adolph. Staatslexikon. Articles: Arbeiterfrage, Landarbeiter, Haftpflicht. Freiburg im Breisgau, 1889—1897.

Chaufton, Albert. Les assurances. Paris, 1884.

Comité permanent du Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales. Bulletin. Paris, 1890—1900.

Conrad. Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Herausgegeben von Conrad, Elster, Lexis und Loening. I. und II. Auflage. Jena, 1889—1900.

Curti, Arthur. Bericht und Gutachten an das schweizerische Industriedepartement betreffend Arbeitslosigkeit und Arbeitsnachweis. Zürich, 1896. Dans « Gewerbliche Zeitfragen ».

Département fédéral de l'Industrie. L'assurance et ses moyens financiers. Berne, 1900.

Droz, Numa. Les victimes du travail. 1885. Dans « Essais économiques ». Genève, 1896.

— L'assurance obligatoire et les caisses libres. 1895. « Essais économiques. » Genève, 1896.

Elster, Ludwig. Die Lebensversicherung in Deutschland. Jena, 1890.

Falkenburg, Philipp. Der Entwurf eines Unfallversicherungsgesetzes in den Niederlanden. Amsterdam, 1898. « Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. »

Forrer, L. Mémoire sur l'introduction en Suisse de l'assurance contre les accidents. Berne, 1890.

Freund, Richard. Die Centralisation der Arbeiterversicherung. Berlin, 1888.

— Prüfung der Frage, in welcher Weise die neuere sociale Gesetzgebung auf die Aufgaben der Armengesetzgebung und Armenpflege einwirkt. Berlin, 1895.

Göttisheim, F. Mémoire sur l'introduction d'une assurance suisse contre la maladie. Berne, 1891.

Hasbach, Wilhelm. Das englische Arbeiterversicherungswesen. Leipzig, 1883.

Hermann, Emanuel. Die Theorie der Versicherung vom wirtschaftlichen Standpunkte. Graz, 1869.

Inhülsen. Die Reform der Arbeiterunfallentschädigung in England. 1897. « Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. »

Jakober, Fr. Schweizerische Kranken- und Unfallversicherung. Vorschläge zur Einführung derselben im Sinne des Obligatoriums für sämtliche Volkskreise. Zürich, 1891. « Gewerbliche Zeitfragen. »

Krebs, W. Schweizerische Kranken- und Unfallversicherung. Erläuterung zu den vom Centralvorstand des schweizerischen Gewerbevereins zu veranstaltenden Erhebungen. 1891. « Gewerbliche Zeitfragen. »

— Schweizerische Kranken- und Unfallversicherung. Stellungnahme des Gewerbestandes zur Einführung derselben. 1893. « Gewerbliche Zeitfragen. »

Lass. Haftpflichtrecht und Reichsversicherungsgesetzgebung. Marburg, 1890.

Lass und *Zahn.* Einrichtung und Wirkung der deutschen Arbeiterversicherung. Berlin, 1900.

Leroy-Beaulieu, Paul. La question ouvrière au XIXe siècle. Paris, 1872.

— Essai sur la répartition des richesses et sur la tendance à une moindre inégalité des conditions. Paris, 1881.

— L'état moderne et ses fonctions. Paris, 1890.

— Traité théorique et pratique d'économie politique. Paris, 1896.

Martin, Alfred. Etude des lois fédérales sur la responsabilité civile. Genève, 1890.

Menzel, Adolf. Die Arbeiterversicherung nach österreichischem Rechte. Leipzig, 1893.

Mitglieder des Reichsversicherungsamtes. Handbuch der Unfallversicherung. II. Auflage. Leipzig, 1897.

Morisseaux, Charles. La législation du travail. Bruxelles, 1895.

Office du travail de Belgique. Revue du travail. Bruxelles, 1896 à 1899.

Paasche, H. Das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884, seine Entstehung und socialpolitische Bedeutung. 1884. « Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. »

Ploner, Otto. Verstaatlichung des Versicherungswesens. München und Leipzig, 1884.

von Reitzenstein. Inwieweit ist von der Ausbildung der Arbeiterversicherung eine Minderung der Armenlast zu erwarten? 1882. « Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. »

Rellstab, Ernst. Der Staat und das Versicherungswesen. Berlin 1882.

Repond, Jules. Critique de la loi fédérale sur l'assurance. Fribourg, 1900.

Roguin, Jules. Cours de droit public fédéral professé à l'Université de Genève. 1894—1896. Chapitre « les lois fédérales sur la responsabilité civile ».

Roscher, Wilhelm. System der Volkswirthschaft. XXI. Auflage. Stuttgart, 1894.

Rölli. Zur Frage der Doppelversicherung im Gebiete der staatlichen Krankenversicherung. Bern, 1893.

Rosin, Heinrich. Das Recht der Arbeiterversicherung. Berlin, 1893.

Say, Léon. Le socialisme d'Etat. Paris, 1884.

Schäffle, Albert. Der korporative Hülfskassenzwang. II. Auflage. Tübingen, 1882.

— Vereinigter Versicherungs- und Spardienst bei Zwangshülfskassen. Tübingen, 1884.

Schanz, Georg. Zur Frage der Arbeitslosenversicherung. Bamberg, 1895.

— Neue Beiträge zur Frage der Arbeitslosenversicherung. Berlin, 1897.

Schweizerisches Arbeitersekretariat. Enquete über die Stellungnahme der Arbeiterschaft zur Bundesgesetzgebung betreffend Kranken- und Unfallversicherung. Zürich, 1891.

Steiger, J. Zur ökonomischen Tragweite der Versicherungsgesetze mit besonderer Berücksichtigung der Armenpflege. Bern, 1900.

Stüssi, H. Der Bund und das Versicherungswesen. Zürich, 1892.

Wagner, Adolph. Der Staat und das Versicherungswesen. 1881.

— Das Versicherungswesen. Dans « Handbuch der politischen Ökonomie ». IV. Auflage. Tübingen, 1898.

Weyl, Richard. Lehrbuch des Reichsversicherungsrechts. Leipzig, 1894.

Widmer, E. Ideen zur Initiative für schweizerische Bundesversicherung. Zürich, 1892.

von Woedtke, E. Kommentar des Unfallversicherungsgesetzes. IV. Auflage. Berlin, 1889.

— Kommentar des Krankenversicherungsgesetzes vom 15. Juli 1883, in der Fassung der Novelle vom 10. April 1892. V. Auflage. Berlin, 1896.

Wuarin, Louis. L'assurance obligatoire en Allemagne. Genève 1888.

Zacher, Georg, Die Arbeiterversicherung im Auslande. Heft I à XII. Berlin, 1898—1900.

— Guide pour l'assurance ouvrière de l'empire allemand. Berlin, 1900.

Zorn, Philipp. Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Berlin, 1897.





